



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ŞİŞLİ BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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.....	7
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	15
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	15
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	16
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	16
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	17
7. DENETİM BULGULARI.....	18
8. EKLER.....	160

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	9
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	10
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	11
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	11
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	12
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	12
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	13
Tablo 8: Sigorta Poliçe Bedellerini Gösterir İcmal.....	51
Tablo 9: 2022 Yılı Toplam Tahakkuk ve Tahsilat Oranı	72
Tablo 10: 2022 Yılı Bazı Gelir Kalemleri Tahakkuk ve Tahsilat Oranı	72
Tablo 11: Mal ve Hizmet Alımları İçin Harcanan Tutarlar ve Bütçe Ödeneklerine Oranı.....	90
Tablo 12: İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşyeri Sayısı	99
Tablo 13: İhtiyaçlara İlişkin Alımlar.....	101
Tablo 14: Çevre Temizlik Vergisi Bina Grup ve Dereceler.....	101
Tablo 15: Çevre Temizlik Vergisi Bina Grupları.....	102
Tablo 16: Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Sayısı	104
Tablo 17: Engelli Olarak İstihdam Edilen Memur Sayısı	138
Tablo 18: Temsil, Tören, Ağırhlama Giderleri Hesabından Yapılan Harcamalar	147

KISALTMALAR

BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
EPDK	Enerji Piyasaları Düzenleme Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KDV	Katma Değer Vergisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TÜM BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Bazı Borçlarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Olarak Yer Almaması
2. Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtılmaması
3. Satışı Yapılan Taşıtların Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması
4. Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Olması ve Tahsis Edilen Araçların Takibinin Yapılmaması
5. Bütçe İçi İşletme Faaliyetleri Sonucu Yapılan Tahsilatların Eş Zamanlı Olarak Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
6. Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerine İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması
7. Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi
8. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
9. Hakediş Ödemelerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
10. Kalkınma Ajansı Paylarının Aktarılmaması ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi
11. Marmara Belediyeler Birliğine Ödemesi Gereken Üyelik Aidatının Gönderilmemesi ve Borçların Muhasebede İzlenmemesi
12. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Gelirler Hesaplarında Takip Edilmemesi
13. İmar Uygulamaları Gereği İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

14. Gelirlerden Alacaklar Hesap Gruplarının Gelir Servisindeki Kayıtlı Tahakkuk ve Tahsilat Tutarları ile Mali Tablolardaki Tahakkuk ve Tahsilat Tutarlarının Uyumlu Olmaması

15. İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

16. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

17. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi ve Payların Mali Tablolarda Eksik Gösterilmesi

18. İdari Para Cezalarına İlişkin Alınan Encümen Kararlarının Mali Hizmetler Müdürlüğüne Bildirilmemesinden Dolayı Tahakkukun Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İdareye Ait Bütçe İçi İşletmelere Yönelik Olarak Yapılan Bütçeleştirme ve Muhasebeleştirme İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

2. Muhasabe Sisteminin Alt Hesaplarda Muhasebe Tekniğine Aykırı Olarak Borç/Alacak Bakiyesi Vermesi

3. İdarece Peşin Ödenen Sigorta Bedellerinin Dönemsellik Kavramına Aykırı Olarak Doğrudan Giderleştirilmesi

4. Alınan Teminatların Vadelerine Uygun Hesaplarda İzlenmemesi

5. Bütçe Tertipleri Arasında Yapılan Ödenek Aktarmalarının Usulüne Uygun Olarak Yapılmaması

6. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi

7. Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması

8. Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi

9. Belediye Veznelerinden Yapılan Nakit Tahsilatlarda Kasa Hesabı ve Hazır Değerler Hesabının Kullanılmaması
10. Sayıştay İlamlarının İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi ve İnfazına İlişkin İşlemlerin Yapılmaması
11. Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
12. İndirim Konusu Yapılması Gereken KDV'nin İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında Muhasebeleştirilmemesi
13. Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi
14. Yevmiye Defteri Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması
15. Kiraya Verilen Taşınmazların ve Kira Gelirlerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
16. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
17. Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması
18. Bazı Ön Ödemelerin Yasal Süre İçinde Mahsup Edilmemesi
19. Tahakkuk Eden Vergilerin Tahsilat Oranının Düşük Düzeylerde Kalması
20. Muhasebe Yetkilisi Mutemedinin Usulüne Uygun Olarak Görevlendirilmemesi ve Mevzuatta Öngörülen Belgeleri Düzenlememesi
21. İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi
22. Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmadan ve Özel Hakka Sahip Olmayan Kişilerden Doğrudan Temin Yöntemiyle Mal ve Hizmet Alımı Yapılması
23. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Alımlarda Muayene Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

24. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
25. İdare Tarafından İhale Edilen Birim Fiyatlı Yapım İşinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
26. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Hizmet Alımlarında Hakediş Raporlarının Düzenlenmemesi
27. Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması
28. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenenin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
29. Kamu İhale Kanunu'na Eklenen Geçici 5 ve 6. Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
30. Personel Taşıma Hizmeti Hakediş Ödemelerinin Tamamının İdare Tarafından Doğrudan Yüklenici Firmaya Ödenmesi
31. İhtiyaç Sahiplerine Dağıtılmak Üzere Alınan Gıda Destek Kolilerinin Alımında Ve Dağıtımında Hatalı Uygulamalar Bulunması
32. İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması
33. Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması
34. Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunması
35. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının İhale Usulleri Yerine Doğrudan Temin Usulü İle Yapılması
36. Belediye Meclisinin Yetkisinde Olmamasına Rağmen Çevre Temizlik Vergisine Esas Olan Bina Gruplarında Değişiklik Yapması
37. Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Kayıtlarının Uyumsuz Olması
38. Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması
39. Eğlence Vergisi Tahsilatlarından Veremle Savaş İçin Payların Ayrılması Konusunda Hatalar Yapılması

40. Reklam Panolarından Kira Süresi Dolanların Tekrar İhaleye Çıkmadan Ecrimisil Uygulanması Suretiyle Kullandırılması
41. Yapı Denetimi Hakkında Kanun Uyarınca Belediyeye Gönderilmesi Gereken Payın Takip Edilmemesi
42. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmemesi
43. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
44. İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Ticari Nitelikte Olmayan İndirim ve Muafiyet Uygulanması
45. Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
46. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması
47. Bağış Olarak Alınan Taşınmazın Protokol Hükümlerine Aykırı Olarak Kullandırılması
48. İdarenin Lojmanlarının Tahsislerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması
49. Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması
50. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara ve Üst Hakkı Sahiplerine Mevzuatında ve Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması
51. Dolu Müdürlük Kadrolarına Tedviren ve Vekâleten Görevlendirmelerin Yapılarak Harcama Yetkilisi Unvanının Kullandırılması
52. İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Sınırı Olan 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
53. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması
54. Mevzuatında Öngörülen Oranda Engelli Personel Çalıştırılmaması

55. Norm Kadro Cetvelinde Yer Almayan Büro Sorumlusu/Koordinatör/Daire Amiri Kadrolarına Başkanlık Oluru ile İşçi Personelin Görevlendirilmesi
56. Personelden Kesilen Sendika Aidatlarının Süresinde İlgili Sendikaya Ödenmemesi
57. Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Hükümlere Yer Verilmesi
58. Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi
59. Temsil ve Ağırhama Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması
60. Belediye Tarafından Yapılan Ayni ve Nakdi Yardımlarda Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Yönetmeliği'ne Aykırı Hareket Edilmesi
61. İdare Lehine Sonuçlanan Davaların Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin %5'lik Kısmının Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi
62. Tekstil Atıklarının Toplanması, Taşınması ve Geri Kazanımı İşinin İhale Yapılmaksızın Özel Bir Firmaya Protokolle Yaptırılması
63. Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması
64. Sosyal Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

Şişli Belediyesinin karar organı olan Şişli Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 29 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Şişli Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve Halkla İlişkiler Müdürlüğüdür. Diğer idari birimler; İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak Kamulaştırma Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, Medya Müdürlüğü ve Kreş ve Gündüz Bakımevi Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 5 adet memur başkan yardımcısı, 3 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 28 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	592	400
Sözleşmeli Personel	102	102
Kadrolu İşçi	343	126
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1037	628
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2071

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik

bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Şişli Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Şişli Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Net Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0	152.499.000,00	48.530.568,89/ 17.084.588,97	183.944.979,92	182.660.466,20	1.284.513,71	0
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	17.058.000,00	10.135.625,41/ 2.551.173,41	24.642.452,00	24.469.988,96	172.463,04	0
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.151.928,36	643.508.000,00	196.753.365,10/ 115.339.604	727.073.689,46	723.831.122,10	3.242.567,36	0
4	Faiz Giderleri	0	8.600.000,00	0/ 121.243,13	8.478.756,87	8.347.610,67	131.146,20	0
5	Cari Transferler	702.691,07	13.450.000,00	6.681.734,34/ 665.892,46	20.168.532,95	18.638.705,79	112.687,91	1.417.139,25
6	Sermaye Giderleri	12.931.777,46	234.885.000,00	92.173.028,64/ 138.756.894,47	201.232.911,63	200.457.598,77	775.312,86	0
7	Sermaye Transferleri	0	0	162.318,05/ 0	162.318,05	162.318,05	0	0
8	Borç Verme	0	0	0/ 0	0	0	0	0
9	Yedek Ödenek	0	80.000.000,00	0/ 79.917.243,98	82.756,02	0	82.756,02	0
Toplam		15.786.396,89	1.150.000.000,00	354.436.640,42/354.436.640,42	1.165.786.396,89	1.158.567.810,54	5.801.447,10	1.417.139,25

Şişli Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 800.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.150.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.158.567.810,54 TL bütçe gideri yapılmış, 1.417.139,24 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3:2022 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	749.050.000,00	599.191.631,60	196.498,44	598.995.133,16	0,80
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	105.350.000,00	95.762.086,57	132.790,00	95.629.296,57	0,91
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	1.200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	291.900.000,00	275.062.959,33	579.508,09	274.483.451,24	0,94
06- Sermaye Gelirleri	3.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.150.000.000,00	970.016.677,50	908.796,53	969.107.880,97	0,84

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %84 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin (%80), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin (%91) ve diğer gelirlerin (%94) oranında gerçekleştiği resmi tabloya yansımıştır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	152.499.000,00	182.660.466,20	120%
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.058.000,00	24.469.988,96	143%
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	643.508.000,00	723.831.122,10	112%
04- Faiz Gideri	8.600.000,00	8.347.610,67	97%
05- Cari Transferler	13.450.000,00	18.638.705,79	138%
06- Sermaye Giderleri	234.885.000,00	200.457.598,77	85%
07- Sermaye Transferleri	0	162.318,05	0%
08- Borç Verme	0	0	0%
09- Yedek Ödenekler	80.000.000,00	0	0%
Toplam	1.150.000.000,00	1.158.567.810,54	101%

Buna göre önceki yıldan devreden ödeneklerin de kullanılmasıyla 2022 yılında bütçe giderleri %101 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki

tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	340.455.345,87	409.958.980,58	599.191.631,60	0,20	0,46
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	36.271.264,58	30.621.752,58	95.762.086,57	-0,16	2,13
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	150.000,00	0,00	0,00	-1,00
Diğer Gelirler	134.546.500,3	151.906.586,29	275.062.959,33	0,13	0,81
Sermaye Gelirleri	0,00	30.000,00	0,00	0,00	-1,00
Toplam	511.273.110,75	592.667.319,45	970.016.677,50	0,16	0,64
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	494.242,10	593.850,91	908.796,53	0,20	0,53
Net Toplam	510.778.868,65	592.073.468,54	969.107.880,97	0,16	0,64

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 377.034.412,43 TL'lik (%64) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 189.232.651,02 TL (%46), diğer gelirlerde 123.156.373,04 TL (%81) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki 65.140.333,99 TL (%213) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	114.730.370,79	124.143.930,08	182.660.466,2	0,08	0,47
SGK Devlet Prim Giderleri	16.143.601,21	18.082.602,82	24.469.988,96	0,12	0,35
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	420.156.624,94	449.592.854,68	723.831.122,1	0,07	0,61
Faiz Giderleri	20.847.060,95	11.957.915,57	8.347.610,67	-0,43	-0,30
Cari Transferler	6.995.875,72	11.809.415,31	18.638.705,79	0,69	0,58
Sermaye Giderleri	9.858.154,82	54.736.627,76	200.457.598,77	4,55	2,66
Sermaye Transferleri	0,00	1.825.750,00	162.318,05	0,00	-0,91
Toplam	588.731.688,43	672.149.096,22	1.158.567.810,54	0,14	0,72

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 486.418.714,32- TL'lik (%72) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 58.516.536,12-TL, (%47), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 6.387.386,14-TL'lik (%35) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı; memur, sözleşmeli memur ve kadrolu işçi ücretlerindeki artıştan kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 274.238.267,42-TL'lik (%61), sermaye giderlerinde 145.720.971,01-TL'lik (%266) ve cari transferlerinde 6.829.290,48- TL'lik (%58) artış olmuş, buna karşın faiz

giderlerinde 3.610.304,90 TL'lik (%30), bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 1.008.063.417,00-TL, Faaliyet Geliri 1.065.817.231,00- TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 57.753.814,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Şişli Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler 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	Kentyol Kent Hizmetleri A.Ş	79.130.000,00	79.130.000,00	%100
2	Kenthaş Kent Hizmetleri A.Ş	75.000.000,00	75.000.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şişli Belediyesince iç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi adına çeşitli faaliyetler yürütülmekte ve bu faaliyetlerin yeterliliği konusunda Sayıştay Denetim Raporlarında belirli hususlar yer almaktadır. İdarenin iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesinde şu hususlar göze çarpmaktadır:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasına ilişkin taslak çalışma hazırlanmış

olup çalışmalar devam etmektedir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. Ancak İdare tarafından hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. Yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İdarede 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroların 3’ü de boştur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Şişli Belediyesi 2022 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: İdarenin Bazı Borçlarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Olarak Yer Almaması

İdarenin mali tablolarında bazı borçlarının eksik tutarla izlendiği, bazı borçlarının ise vade yapısına uygun olarak muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

MİBMY'nin (Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği) 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 278'inci maddesinde;

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

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

MİBMY'nin 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 322'nci maddesinde; *"Bu hesap, kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya taksitide bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılır."* denilmektedir.

Ayrıca 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 323'üncü maddesinde;

"Kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabının alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

...

b) Borç

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının izlenmesi için 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına, taksite bağlanmış kamuya olan borçların bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısımlarının ise 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca yapılandırma suretiyle takside bağlanmış borçlardan yapılandırmaları bozulanlar tekrar 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına alınmalıdır.

İdarenin kesin mizanında vergi, sosyal güvenlik prim borçları, fonlar ve diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatlar ve ayrılan paylar aşağıdaki şekilde yer almaktadır.

Tablo 14: Mali Tablolarda Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçlar

İDARENİN BORCUNUN BULUNDUĞU KURUM	HESAP KODU	BORÇ TUTARI	ALACAK TUTARI	BORÇ BAKİYE	ALACAK BAKİYE
EMEKLİ SANDIĞI	361.01.01	0,00	7.145.218,96	0,00	7.145.218,96
	361.01.02	0,00	14.256.338,50	0,00	14.256.338,50
	361.11.01	0,00	10.134,26	0,00	10.134,26
	368.11.07	2.550.460,21	3.281.219,30	0,00	730.759,09
	368.12.07	15.677.398,63	18.561.701,73	0,00	2.884.303,10
	438.12.07	10.000.000,00	18.823.554,74	0,00	8.823.554,74
TOPLAM		28.227.858,84	62.078.167,49	0,00	33.850.308,65
MECİDİYEKÖY-ŞİŞLİ VERGİ DAİRESİ	360.01.01.02	49.329,12	48.642.437,59	0,00	48.593.108,47
	360.01.02.02	142.428,57	2.000.046,56	0,00	1.857.617,99
	360.01.03	0,00	10.041.185,23	0,00	10.041.185,23
	360.03	402,05	20.819.399,39	0,00	20.818.997,34
	368.11.01	7.326.076,33	7.327.001,27	0,00	924,94
	368.11.03	4.276.320,82	4.300.728,88	0,00	24.408,06
	368.12.01	11.432.711,69	12.931.908,41	0,00	1.499.196,72
	368.12.03	5.004.006,48	5.519.505,03	0,00	515.498,55
	438.12.01	5.000.000,00	53.978.556,98	0,00	48.978.556,98
	438.12.03	0,00	28.247.848,96	0,00	28.247.848,96
TOPLAM		33.231.275,06	193.808.618,30	0,00	160.577.343,24

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU	361.10.01	2.254.374,88	34.884.743,25	0,00	32.630.368,37
	361.10.02	0,00	20.354.698,57	0,00	20.354.698,57
	362.01.02	0,00	3.046.139,34		3.046.139,34
	368.11.08	2.777.974,36	2.925.825,42		147.851,06
	368.12.08	18.263.062,28	19.241.869,01		978.806,73
	438.12.08	0,00	56.579.056,11		56.579.056,11
TOPLAM		23.295.411,52	137.032.331,70	0,00	113.736.920,18
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	362.02.05.01	5.175.428,32	14.639.896,30	0,00	9.464.467,98
	363.04.01.02	120.585,11	157.320,48	0,00	36.735,37
	368.11.99.99.01	90.085,58	100.000,00	0,00	9.914,42
	438.12.99.99.01	0,00	57.230.961,23	0,00	57.230.961,23
TOPLAM		5.386.099,01	72.128.178,01	0,00	66.742.079,00
YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI	362.02.05.02	13.637,93	86.323.945,39	0,00	86.310.307,46
	368.12.99.99.01	8.549.132,41	9.826.118,78	0,00	1.276.986,37
	368.11.99.99.03	796.651,09	1.550.000,00	0,00	753.348,91
	438.12.99.99.03	1.500.000,00	10.974.669,91	0,00	9.474.669,91
	438.12.99.99.05	1.500.000,00	185.000.000,00	0,00	183.500.000,00
TOPLAM		12.359.421,43	293.674.734,08	0,00	281.315.312,65
TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ	363.04.02.02	178.848,65	250.927,93	0,00	72.079,28
GENEL TOPLAM		102.678.914,51	758.972.957,51	0,00	656.294.043,00

Yapılan incelemede; İdarenin, Emekli Sandığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Vergi Dairesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliğine olan borçlarından yalnızca İller Bankasına bildirilenlerin toplam tutarı 1.004.556.387,41 TL olmasına rağmen kesin mizanda İdarenin bu kamu kurum ve kuruluşlarına olan toplam borcunun 656.294.043,00 TL görüldüğü tespit edilmiştir.

Ayrıca İdarenin, yapılandırmaları bozulmuş borçlarını 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına alması gerekirken 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlemeye devam ettiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; İdarenin borçlarının mali tablolarında 348.262.344,41 TL eksik olarak izlendiği ve vade yapılarına uygun olarak muhasebeleştirilmediği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin, borçlarının tamamını muhasebede kayıt altına alması ve

yapılandırılan borçların tamamının muhasebe hesaplarında vadeleri dikkate alınarak izlemesi gerekmektedir.

BULGU 2: Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdare tarafından amortismanına tabi maddi duran varlıklara ilişkin gerçekleştirilen amortisman ayırma işlemlerinin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

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

Aynı Yönetmelik'in 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 202'nci maddesinde de bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı; 203'üncü maddesinde ise maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yılsonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir. Bu durumda, maddi duran varlıkların her biri için ayrılan amortismanın Yönetmelik'te belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 sıra No.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde; "*Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için "1" rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: 1/0,20 = 5 yıl; 1/0,025 = 40 yıl)*" denilmektedir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre; maddi duran varlık hesaplarına kayıtlı tutarlara mezkur tebliğ ekinde yer alan oranlarda yılsonu itibariyle amortisman hesaplanıp 257-Birikmiş Amortismanlar hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

2021 yılı dönem sonu işlemleri ve 2022 yılına ilişkin mali tabloların incelenmesi neticesinde;

252-Binalar, 254-Taşıtlar, 255-Demirbaşlar Hesabında kayıtlı tutarlar için 2021 ve 2022 yılı dönem sonunda herhangi bir amortisman ayrılmadığı,

251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabındaki tutarlar için eksik tutarda amortisman ayrıldığı,

İdareden herhangi bir nedenle çıkışı gerçekleşen maddi duran varlıkların ve bunların birikmiş amortismanlarının çıkış kayıtlarının yapılmadığı ve çıkışı yapılan duran varlıkların birikmiş amortismanlarının muhasebede izlenmeye devam edildiği,

Bazı duran varlıklar için varlık değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca Duran Varlıklar Amortisman Defterinin kullanılmaması sebebiyle İdarenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu ve her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması gibi nedenlerle hatalı muhasebe kayıtlarının toplam tutarı tam olarak tespit edilememiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından taşınır ve taşınmazlara ilişkin olarak, ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının (gereken değerlendirme işlemleri de dahil) yapılması, amortisman tabii olan varlıklar için amortisman tebliğleri uyarınca yılsonlarında amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 3: Satışı Yapılan Taşıtların Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması

İdare tarafından satışı gerçekleştirilen taşıtların muhasebe kayıtlarından çıkarılmadığı ve satış tutarının tamamının 600-Gelirler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

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

"...

d) Maddi duran varlıkların satılması

1) Amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortisman tabii olanlarda net değeri, diğerlerinde

kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir.” denilmektedir.

Mezkur Yönetmelik’in 254-Taşıtlar Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 197’nci maddesinde; satılan taşıtların, bir taraftan kayıtlı değeri taşıtlar hesabına, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak olarak, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç olarak; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedeceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden varlığın kayıtlı değerinden amortisman tutarı düşüldükten sonra kalan tutarın varlığın net değeri olduğu, taşıtların satılması durumunda taşıtın kayıtlı değeri ile 254-Taşıtlar Hesabından ve ilgili varlığı ait amortisman tutarının 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabından çıkarılması gerektiği, varlığın satış bedelinin varlığın net değerinden fazla olması halinde bu tutarın 600-Gelirler Hesabında; az olması halinde ise 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirileceği ve tahsil edilen tutarın 800-Bütçe Gelirleri ve 805-Gelir Yansıtma Hesabında muhasebeleştirileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare taşıt satışlarının hacizli olması nedeniyle Mecidiyeköy Vergi Dairesi tarafından gerçekleştirildiği, taşıt satışı sonucu elde edilen gelirin İdarenin vergi borçlarına mahsup edildiği ve tahsil edilen tutarın 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabının borcuna 600-Gelirler Hesabının alacağına; 800-Bütçe Gelirleri ve 805-Gelir Yansıtma Hesabına kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirildiği ancak satışı gerçekleştirilen taşıtların çıkış kayıtlarının yapılmadığı ve muhasebede izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Bu durumda; taşınmaz satışı sonucunda elde edilen tüm hasılat 600-Gelirler Hesabında muhasebeleştirildiğinden faaliyet sonuçları ve satışı gerçekleştirilen tüm taşıtların çıkışı muhasebe kayıtlarından yapılmadığından 254-Taşıtlar Hesabı gerçeği yansıtılmamaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından taşıt envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, muhasebe ile fiili durumun uyumlaştırılması, muhasebe programı üzerinden taşıtların kayıtlı

değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi, satışı yapılan taşıtların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 4: Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Olması ve Tahsis Edilen Araçların Takibinin Yapılmaması

İdare envanter kayıtlarında yer alan taşıtlar ile muhasebe kayıtlarında yer alan taşıtlara ilişkin bilgilerin uyumsuz olduğu ve bazı kamu kurumlarına tahsis edilen araçların takip ve kontrolünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve emniyet müdürlükleri kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Gerek emniyet müdürlükleri gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile tutarlı olması gerektiği açıktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 48'inci maddesinde ise;

"...

Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur." hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel Sorumluluk ve Zarar" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında; Devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği; İdarenin sahip olduğu araçların trafik tescili ve taşınır kayıtları yapılmak suretiyle Kurum envanterinde de takip edilmelidir. Söz konusu tescil işlemlerinin takibi ve mevcut durumları muhtemel hukuki ihtilafların önlenmesini de temin edecektir.

Noterler Birliğinden alınan İdare adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile İdare taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; İdare adına kayıtlı ve diğer kamu kurumlarına tahsis edilen iki aracın kayıp olduğu, bir adet aracın atıl durumda olduğu ve bir adet aracında hurdaya ayrıldığı fakat hurdaya ayırma işleminin tahsis edilen İdare tarafından yapıldığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte araç envanteri ile muhasebe kayıtlarının karşılaştırılmaması, değerlendirme ve güncellemelerin yapılmamasından dolayı analiz yapılabilir sağlıklı veriler elde etmekten uzaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş; Mali Hizmetler Müdürlüğü ile Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü arasında gerekli koordinasyonun sağlanacağı ve muhasebe kayıtlarının fiili durumu yansıtması için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, tahsis edilen araçların kayıt, kontrol ve takibin yapılması, araç envanteri ile muhasebe kayıtları arasında analize ve karşılaştırmaya imkan verecek şekilde düzeltme ve güncellemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Bütçe İçi İşletme Faaliyetleri Sonucu Yapılan Tahsilatların Eş Zamanlı Olarak Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare tarafından bütçe içi işletmelerin faaliyetleri sonucu elde edilen tahsilatlara ilişkin muhasebe kayıtlarının zamanında ve usulüne uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde; belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu belirtilmiş, "Muhasebe işlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî

Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kayıt zamanı” başlıklı 50’nci maddesinde; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği, bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesinin ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43’üncü maddesinde de muhasebeye konu olan işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilerek usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılması gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; bütçe içi işletme faaliyetleri sonucu yapılan tahsilatların eş zamanlı olarak İdarenin muhasebe kayıtlarında izlenmediği, belirli dönemler itibariyle toplu olarak kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Bununla beraber belirli dönemler itibariyle yapılan toplu muhasebe kayıtlarında, bütçe içi işletme faaliyetleri sonucunda elde edilen gelirlerin 600-Gelirler Hesabının alacağına izlenmesi gerekirken 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak kaydı yapılarak takip edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bütçe içi işletme faaliyetleri sonucu yapılan tahsilatların mali hizmetler birimi tarafından kayıt zamanına uygun olarak ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerine İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması

Geçici kabulü yapılan ve ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gereken yol ile bina yapım ve bakım işlerine ait harcamalarının hâlihazırda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 204 ve 205’inci maddelerine göre; 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 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların da bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 tarihi itibarıyla İdarenin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 355.954.809,52 TL borç bakiyesi vermektedir. Fen İşleri Müdürlüğünden alınan veride ise henüz geçici kabulü yapılmamış işlerin toplam bedeli 116.556.868,26 TL'dir. Geçici kabul tarihi itibarıyla 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabının alacaklandırılıp ilgili varlık hesabına borç kaydedilmesi gereken tutarların hangi varlık hesabını ne kadar ilgilendirdiği tespit edilememiştir. Söz konusu durumun İdarenin Fen İşleri Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğü arasındaki koordinasyonsuzluktan kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, geçici kabul işlemleri sırasında ilgili müdürlük tarafından Mali Hizmetler Müdürlüğüne bilgi verilmesi bu doğrultuda geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 7: Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

Kiralanan taşınmazların kira bedelleri, birden çok ayı kapsayacak şekilde peşin ödenmiş ve ödenen tutarın tamamı ödeme tarihi itibarıyla 630-Giderler Hesabına kaydedilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 144'üncü maddesinde, 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının işleyişine ilişkin 146'ncı maddesine göre: peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630-Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk

ettirilmesi gerekenler 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına borç; ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak; ayrıca Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabında kayıtlı tutarlar ilgili oldukları ay sonlarında gider olarak tahakkuk ettirilmesi amacıyla bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, kiralanan taşınmazların kira bedellerinin birden çok ayı kapsayacak şekilde peşin ödendiği; ödenen toplamda 474.000,00 TL'nin tamamının ödeme tarihi itibarıyla 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. İdarenin söz konusu hatalı muhasebeleştirme işlemleri dönemsel ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından; 2023 yılında gerekli düzeltme işlemlerinin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak düzeltme işlemi yılı içerisinde tamamlanmadığından 2022 yılı bilançosu eksik ve hatalı bilgi barındırmaktadır.

Sonuç olarak; İdarece kiralanan taşınmazlara ilişkin ödenen kira bedellerinin mevzuatta belirtildiği şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdare tarafından geçmiş yıllarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan, sonrasında 696 sayılı KHK uyarınca belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yöntemiyle temin edilerek istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan alımlar kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi hükme bağlanmıştır; bu madde kapsamında alt işverenler yanında çalışan işçilerin bu işyerlerinde geçen hizmet süresinin hesabı, alt işverenden ve alt işveren işçisinden istenecek belgeler ve ödeme süreci ile ilgili diğer usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Kamu İhale Kurumunun görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen madde çerçevesinde hazırlanan Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'teki düzenlemelere göre; idarelerin bünyesinde 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (e) bendine göre çalışan personelin sayısının, çalıştıkları sürelerin, aldıkları ücretlerin, kıdem tazminatına dâhil olan ve olmayan unsurlar da dikkate alınmak suretiyle hesaplanması, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında kıdem tazminatı karşılığı olarak gösterilmesi ve bu karşılıklardan faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen tutarların uzun vadeli bu hesaptan çıkartılarak aynı hesabın kısa vadeli olanı 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Diğer yandan, 696 sayılı KHK'da belediyelerin, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (e) bendine göre personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi yapamayacağı, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan hizmet alımı suretiyle şirketlerine gördüreceği, daha önce bu kapsamda çalışan işçilerin de belediye şirketlerine geçişinin yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi bahsi geçen KHK ile değiştirilerek personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları yasaklanmıştır. Ancak, belediyeler için 375 sayılı KHK ile istisna getirilmiş olduğundan, belediyelerin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle kendi şirketlerinden yaptıkları personel istihdamına dayalı alımların, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesi kapsamında değerlendirilmesi uygun olacaktır. Aksi bir yorum, belediye şirketlerine karşılığı verilmemiş yüksek miktarda kıdem tazminatı sorumluluğu yükletilmesi sonucunu doğuracaktır.

Yapılan incelemede, 696 sayılı KHK öncesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan hizmet alımları kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının hesaplanmadığı, bu haliyle 696 sayılı KHK kapsamında şirketlere geçişi sağlanan işçiler açısından da benzer uygulamanın devam ettiği, dolayısıyla bunlar için de kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı anlaşılmıştır. Söz konusu kıdem tazminatı karşılığı ayırma işlemlerinin yapılmaması nedeniyle 2022 yılı bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı eksik görünmekte ve hata barındırmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gerek muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik ilkesi gerekse de mali tabloların İdarenin mali durumunu tam ve doğru olarak yansıtabilmesi açısından kıdem tazminatı karşılık işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Hakediş Ödemelerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde, kesin hesabı İdareye verilmemiş olan imalatlara ait ödenen tutarlardan yapılan kesintilerin hatalı olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Anahtar Teslimi Götürü Bedel Sözleşmeli Yapım İşlerinde Tip Sözleşme'nin "Geçici kabul noksanları" başlıklı 30.1. maddesinde, "*Geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'ü kadar teminat mektubu alınır ve bu teminat mektubu, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye iade edilir. Fiyat farkı ödenen işlerde teminat tutarı, sözleşme tarihinden itibaren endeks üzerinden güncelleştirilmek suretiyle belirlenir. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda; düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmı tutulur ve bu tutar, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir. Fiyat farkı ödenen işlerde bu tutar, sözleşme tarihinden itibaren endeks üzerinden güncelleştirilmek suretiyle kesilir. İşin devamı sırasında yüklenicinin hakedişlerden yapılan kesintiler karşılığında teminat mektubu vermesi durumunda idare hesabında tutulan tutar yükleniciye ödenir. Geçici kabul noksanları için alınan teminatlar haczedilemez ve bunların üzerine ihtiyati tedbir konulamaz.*"

Birim Fiyatlı Yapım İşlerine İlişkin Tip Sözleşme'nin 30.2 maddesinde de, "*Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubu iade edilmez. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i tutulur ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez.*" düzenlemeleri bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan Tip Sözleşmelerdeki düzenleme gereği, düzenlenen her hakedişte, yapılan iş tutarının %3 ve %5 oranında geçici kabul noksan kesintisi yapılmaktadır. Diğer yandan, yapılması gereken kesintiler kadar teminat mektubu da alınabilmektedir. Burada esas olan yapılan işin tam karşılığının bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmesi, ödemenin kesinti yapılmış şekilde gerçekleştirilmesi ve kesinti yapılan tutarın yine bir ödeme/borç yükümlülüğü içermesi nedeniyle muhasebeleştirilmesidir. Bu durumda geçici kabul noksanları için yapılan kesintilerin İdarenin mali tablolarında gözükmesi gerektiği açıktır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 ve 258'inci maddelerine göre, teminat olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, yapım işi sözleşmelerinin niteliğine göre %3 veya %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin muhasebeleştirilmesi ve 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planının 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı alt detay kodlarında 330.15-Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30'uncu ve 31'inci maddeleri gereği alınan teminatlar hesabı yer almakta olup hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin bu hesapta izlenmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 tarihi itibarıyla yapım işi hakediş ödemelerinden toplamda 10.347.830,38 TL geçici kabul noksanlıkları kesintisi yapıldığı, yapılan kesintilerin 330-Alınan Depozito ve Teminat Hesabına kaydedilmediği, söz konusu tutarların 333-Emanetler Hesabında izlendiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu kesintilerin mevzuatta belirtildiği şekilde yapılmamasından dolayı, 330 ve 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesaplarında 10.347.830,38 TL tutarında eksikliğe; 333-Emanetler Hesabında ise aynı tutarda fazlalığa sebebiyet verilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, geçici kabul noksanlıkları için yapım işi hakedişlerinden yapılan kesintilerin mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Kalkınma Ajansı Paylarının Aktarılmaması ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi

Kalkınma ajansı paylarının ilgili idareye gönderilmediği ve bu borca ilişkin payların muhasebe kayıtlarında eksik gösterildiği tespit edilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'unun Gelirler ve yönetilecek fonlar başlıklı 19'uncu maddesinde;

“ Ajansın gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır:

...

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

...

Birinci fıkranın (d) ve (e) bentlerinde belirtilen paylar, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılır. (d) bendinde belirtilen paylar, süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasıncı kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılır. Diğer alacakların tahsilinde, genel hükümlere göre işlem yapılır.” hükmü yer almaktadır.

Belediye muhasebe kayıtları incelendiğinde 363.05.02.01-Kalkınma Ajansı Payları muhasebe kodunda Kalkınma Ajansı Paylarının takip edildiği ve 2.383.262,93 TL alacak kaydının bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak İLBANK tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeye gönderilen paylardan yapılan kesintilere ilişkin hisse bilgilerine bakıldığında 37.971.191,08 TL Kalkınma Ajanslarına ait olan payların ana para borç bilgileri görülmektedir.

Dolayısıyla İdare mali tablolarında yer alan 363.05.02.01-Kalkınma Ajansı Payları Hesabında bulunan 2.383.262,93 TL ile İLBANK hisse kesintileri arasında yer alan 37.971.191,08 TL'nin farkı olan 35.587.928,15 TL'nin muhasebe kayıtlarında yer

almamasından dolayı 363.05.02.01-Kalkınma Ajansı Payları Hesabı 35.587.928,15 TL hata barındırmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguya iştirak etmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere Kalkınma Ajansı Payları ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayı sonuna kadar ajans hesabına aktarılmalı ve payların muhasebe kayıtlarında doğruyu yansıtır şekilde yer alması gerekmektedir.

BULGU 11: Marmara Belediyeler Birliğine Ödemesi Gereken Üyelik Aidatının Gönderilmemesi ve Borçların Muhasebede İzlenmemesi

İdarenin üyesi olduğu Marmara Belediyeler Birliğine ödemesi gereken yıllık üyelik aidatını göndermediği görülmüştür.

Marmara Belediyeler Birliği, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre kurulmuş olup, mezkûr Kanun'un "Kuruluş" başlıklı 4'üncü maddesinde; kurulmuş bir birliğe üyeliğin, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvurusu üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olacağı düzenlenmiştir.

Marmara Belediyeler Birliği Tüzüğü'nün "Birliğe Üyelik" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Birliğe üye olmak isteyen belediyenin, belediye meclisinden, Birlik Tüzüğünü kabul ettiğini belirten, üyelik meclis kararını Birliğe göndermesi ve üyelik talebinin Birlik Meclisi tarafından kabulü ile Birliğe üye olunur."

"Birlik Üyelerinin Hak, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Birliğin üyesi olan belediyenin, Birliğin hizmetlerinden yararlanma, Birlik yönetimine katılma, Birlik organlarında temsil edilme hak ve yetkisi; Birlik giderlerine katılma paylarını ödeme sorumluluğu vardır."

"Yıllık Üyelik Aidatı ve Ortak Hizmetlere Katılım Giderleri" başlıklı 29'uncu maddesinde;

"(1) Üye belediyeler, belediye meclisince kabul edilmiş gelir kesin hesaplarını, kesinleşmesini müteakip bir ay içerisinde Birlik Başkanlığına gönderir.

(2) Üye belediyeler, belediye meclisince kabul edilmiş gelir kesin hesaplarının on binde

beşini (5/10.000); yıllık üyelik aidatı olarak tahakkuk ettirir ve mali yıl içerisinde Birliğin hesabına aktarır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre; kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen belediyenin meclisi tarafından birlik tüzüğünün kabul edilmesi ve kararın birliğe gönderilmesi ile üyelik talebinin birlik meclisi tarafından kabulü ile gerçekleşecektir. Üye belediyeler, belediye meclislerince kabul edilmiş gelir kesin hesaplarını kesinleşmesinden itibaren bir ay içinde birliğe göndermesi, ayrıca belediye meclisince kabul edilmiş gelir kesin hesaplarına göre en son kesinleşmiş gelirlerinin on binde beşini yıllık üyelik aidatı olarak tahakkuk ettirilmesi ve mali yıl içerisinde birliğin hesabına aktarması gerekmektedir. Birliğe üye olan belediyelerin birlik giderlerine katılma paylarını ödeme sorumluluğu bulunmaktadır.

Şişli Belediyesi Marmara Belediyeler Birliğine ilgili prosedürü gerçekleştirerek üye olmuş bulunmaktadır. Birlik tüzüğünün belediye meclisinde kabul edilmesiyle tüzükte yer alan düzenlemelere uyulacağı taahhüt altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdarenin, Marmara Belediyeler Birliğine 31.12.2022 yılına kadar toplam ödenmemiş 1.064.724,44 TL aidat borcu olduğu, bu borç tutarının Marmara Belediyeler Birliği tarafından İller Bankasına bildirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tutar zamanında ödenmediği için vadesine göre; 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı veya 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlenmesi gerekirken borca ilişkin herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin Birlik Tüzüğünü meclisince onaylayarak taahhüt ettiği aidat ödeme yükümlülüğünü zamanında yerine getirmesi, borçlu bulunduğu durumda borcunu doğru hesapta ve gerçek tutarları ile izlemesi gerekmektedir.

BULGU 12: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Gelirler Hesaplarında Takip Edilmemesi

İdare tarafından kiraya verilen yerlerden peşin tahsil edilen kira gelirlerinin hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "380 Gelecek aylara ait gelirler hesabı" başlıklı 286 ve 287'nci maddelerinde;

"Bu hesap, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılır.

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

...

Bu hesapta kayıtlı peşin olarak tahsil edilerek bütçeleştirilmiş olan gelirler, ilgili oldukları dönemde düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile gelirler hesabının ilgili yardımcı hesaplarına kaydedilerek gelir tahakkuku gerçekleştirilir."

"Hesabın işleyişi" başlıklı 288'inci maddesinde ise;

"a) Alacak

1) Peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak, tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir..." denilmektedir.

Mezkur Yönetmeliği'nin "480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabı" başlıklı 335 ve 336'ncı maddelerinde ise;

"Bu hesap, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılır.

...

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

"Hesabın işleyişi" başlıklı 337'nci maddesinde;

"Gelecek yıllara ait gelirler hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda

gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenler 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba alacak, tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan tahsil edilen tutarın tamamı 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

a) Borç

1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanlar dönem sonunda bu hesaba borç, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Buna göre peşin tahsil edilmiş gelirlerden; içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, gelecek aylara ait olan kısmı ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler hesabına kaydedilecektir.

İdarenin kiralama dosyaları üzerinde yapılan incelemede; 25.08.2020 tarihinde KDV hariç 30.500.000,00 TL bedel peşin tahsil edilerek 10 yıllığına taşınmaz kiraya verildiği ve toplam sözleşme bedeli peşin tahsil edilen kira gelirlerinin gelecek aylara ait olan kısmının 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında, gelecek yıllara ait olan kısmının da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmeksizin, tahsil edildiği dönemde doğrudan 600-Gelirler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Dönemsellik ilkesine aykırı olarak, peşin tahsil edilen kira gelirlerinin tamamının ilgili olduğu dönemde değil de tahsil edildiği dönemde 600-Gelirler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirilmesi sonucu; 2022 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan 690-Faaliyet Sonuçları Hesabı 3.050.000,00 TL, bilançosunda yer alan 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı toplamı olan 23.129.166,70 TL eksik tutarla yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin peşin tahsil ettiği kira gelirlerini dönemsellik ilkesine uygun olarak ilgili olduğu dönemin faaliyet sonuçlarında yer alacak şekilde ve vade yapısına uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: İmar Uygulamaları Gereği İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

İmar uygulamaları gereği muhtelif tarihlerde İdareye bağışlanan taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Parselasyon planlarının hazırlanması" başlıklı 18'inci maddesinde; belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebileceği, bu doğrultuda bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanlar bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bağış ve yardımlar" başlıklı 17'nci maddesinin ikinci fıkrasında; yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların ise değerlendirmeye tabi tutularak kayıt altına alınacağı düzenlemesi yapılmıştır.

Yönetmelik'in 187'nci maddesinde maddi duran varlıklara ilişkin düzenlemelere yer verilmiş olup maddi duran varlıklar hakkında 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümlerinin uygulanacağı ayrıca, bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 tarihi itibarıyla parselasyonlarda yapılan düzeltmeler sonucunda toplam 30 adet taşınmazın İdareye bağışlandığı ancak söz konusu taşınmaz kayıtlarının Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından tutulmasına karşın muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdareye parselasyon uygulamaları gereği bağışlanan taşınmazların mevzuatında belirtildiği üzere muhasebe kayıtlarına zamanında, tam ve doğru olarak alınması ve mali tablolarda takip edilmesi gerekmektedir

BULGU 14: Gelirlerden Alacaklar Hesap Gruplarının Gelir Servisindeki Kayıtlı Tahakkuk ve Tahsilat Tutarları ile Mali Tablolardaki Tahakkuk ve Tahsilat Tutarlarının Uyumlu Olmaması

Gelirlerden Alacaklar Hesap Grubunda kayıtlı tutar ile gelir biriminin kayıtlarında yer alan, gelirlerden alacaklar tutarının birbirinden farklı olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 87'nci maddesine göre; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri düzenlenerek muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. İlgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr payları tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilir. Tahakkuk servislerince günlük olarak düzenlenip tahakkuk kaydının yapılması için muhasebe servisine verilen tahakkuk bordrolarının iki nüsha düzenlenip birinci nüshasının muhasebe servisinde, ikinci nüshasının ilgili tahakkuk servisinde saklanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 tarihi itibarı ile gelir servisi tahakkuk icmal raporunda tahakkuk tutarı 1.160.387.800,09 TL tahsilat tutarı ise 844.263.556,00 TL olarak görülmektedir. Yine gelir servisinden alınan Tahsilat İcmal Raporunda ise tahsilat tutarı 876.161.467,78 TL olarak görülmektedir. Muhasebe biriminden alınan 2022 yılı gelir kesin hesabında ise tahakkuk tutarı 1.201.357.565,01 TL, ret ve iadeler düşürülmüş haliyle tahsilat tutarı ise 965.726.085,21 TL olarak görülmektedir. Başka bir deyişle, tahakkuk servisinde kayıtlı bulunan tahakkuk ve tahsilat tutarları ile muhasebe kayıtlarında yer alan tahakkuk ve tahsilat tutarları birbiriyle uyumluluk arz etmemektedir.

Mevzuata uygun işleyen bir muhasebe sisteminde, muhasebe kayıtları ile tahakkuk-tahsilât servisi kayıtlarının birebir uyumlu olması gerekmektedir. Ancak İdare muhasebe kayıtları ile tahakkuk-tahsilât servisi kayıtlarındaki tutarlarda farklılıklar mevcuttur.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguya iştirak edilmiş ve tahsilat uyumsuzluğu hakkında, İller Bankası tarafından ödenen Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinden Alınan Pay tutarından %40 oranında kesinti yapılarak belediye kamu borçlarının ödendiğini ve bu işleme ilişkin muhasebe kaydının muhasebe biriminde oluşturulan bir muhasebe işlem fişi marifetiyle yapıldığı için gelir biriminde görülmediğini ve tahsilat rakamının, muhasebe biriminden alınacak Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli üzerinden değerlendirilmesi gerektiği; tahakkuk kayıtlarının uyumsuzluğu konusunda ise gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin tahakkuk ve tahsilat işlemlerini gelir biriminde gerçekleştiren tahakkuklara uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

İdare tarafından 2022 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından KDV dâhil olarak tahsil edilen tutarlardan vergiyi oluşturan kısmının ayrıştırılmadığı, vergi dairesine beyanname verilmediği, 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.

Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 8'inci maddesinde; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların Katma Değer Vergisinin mükellefi olduğu,

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

"Beyan Esası" başlıklı 40'inci maddesinde ise, Katma Değer Vergisinin, bu Kanunda aksine hüküm bulunmadıkça mükelleflerin yazılı beyanları üzerine tarholunacağı ve herhangi bir vergilendirme döneminde vergiye tabi işlemleri bulunmayan mükelleflerin de beyanname vermek mecburiyetinde olduğu belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Cezalar" başlıklı 331'inci maddesinde; vergi

kanunları hükümlerine aykırı hareket edenlerin, bu kitapta yazılı vergi cezaları (vergi ziyai cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılacağı düzenlenmiştir.

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 İndirilecek 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 2022 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 89.209.524,75 TL olduğu, bu nedenle yıl içerisinde 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında 13.608.232,58 TL izlenilmesi gerekirken sadece 241.322,56'lık tutarın kaydedildiği, böylelikle 13.366.910,02 TL verginin 600-Gelirler Hesabına dâhil edilerek 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca İdare tarafından mal veya hizmet karşılığı olarak tahsil edilen tutarlara isabet eden katma değer vergisinin vergi dairesine beyan edilip ödenmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından belediye ücret

tarifesindeki hizmet kalemlerine bakıldığında birçoğunun belediyenin tekel olarak verdiği hizmetler olduğu, ticari, sınai veya zirai bir faaliyete konu olmadığını ve bir sonraki yıl ücret tarifesinde hangi kalemlerin KDV'ye tabi olduğuna dair inceleme yapılarak gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade etmiştir.

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

BULGU 16: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

Taşınmaz tapu bilgilerini fiili durumla uyumlulaştırma, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgilerinin güncellenemediği görülmüştür.

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre;

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli

üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Taşınmazların rayiç değeri maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

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

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

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

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre;

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük, kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin

konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, mevzuatında belirtilen süre itibariyle taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılmadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanamadığı, bunlara bağlı olarak da muhasebe kayıtlarının güncellenemediği ve belirtilen eksikliklerin 31.12.2022 tarihi itibariyle devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılması ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi ve Payların Mali Tablolarda Eksik Gösterilmesi

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı payları ilgili idareye aktarılmamış ve aktarılmayan bu payların mali tablolarda izlenilmediği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinde; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar İl Özel İdarelerine veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına

bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'da; ilgili belediyece tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi halinde bu katkı paylarına, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2022 hesap yılı sonu itibari ile gecikme zammı dâhil toplamda 342.965.994,86 TL taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği ve gönderilmeyen bu tutarın İLBANK tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden İdareye aktarılan paydan tahsil edildiği görülmüştür.

Ayrıca toplamda 342.965.994,86 TL olan ve aktarılması gereken bu tutarın 61.650.682,21TL'sinin mali tablolarda yer almadığı dolayısıyla 362-Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı, 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı ve 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabının toplam 61.650.682,21TL tutarında hata barındırdığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilip, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına gönderilmesi ve tahsili yapılan bu payların muhasebe kayıtlarında doğruyu yansıtır şekilde yer alması gerekmektedir.

BULGU 18: İdari Para Cezalarına İlişkin Alınan Encümen Kararlarının Mali Hizmetler Müdürlüğüne Bildirilmemesinden Dolayı Tahakkukun Yapılmaması

Tespit edilen aykırılıklara ilişkin Encümen tarafından verilen para cezalarına ilişkin kararların Yazı İşleri ve/veya İlgili Müdürlük tarafından Mali Hizmetler Müdürlüğüne

bildirilmemesi nedeniyle para cezalarının tahakkuk kaydının yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, 32'nci maddesinde harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde, belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın belediye başkanının görev ve yetkisi olduğu ve 61'inci maddesinde de Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmenin, gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin, idarenin diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütme ve sonuçlandırmanın, malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlama ve danışmanlık yapmanın malî hizmetler birimi tarafından yürütüleceği, "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde de, muhasebe hizmetinin gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye Encümeni tarafından verilen idari para cezalarına ilişkin bazı kararların gerekli tahakkuk kayıtlarının yapılması için Mali Hizmetler Müdürlüğüne bildirilmediği, ilgili birimler tarafından düzenlenen tutanaklara istinaden Belediye Encümeni tarafından toplamda 210.536.236,92 TL tutarında idari para cezası verilmesine rağmen Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından yapılan idari para cezası tahakkuk tutarının 50.561.625,11 TL olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu hatalı uygulamalar nedeniyle bilançoda 12 Faaliyet Alacakları hesap grubunun doğru ve güvenilir bilgi içermemektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; konu hakkında tahakkuk servisi olan İmar Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından gerekli koordinasyonun sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye Encümeni tarafından verilen idari para cezalarına ilişkin kararların gereğinin yapılması için ilgili birime ve tahakkuk kayıtlarının yapılması için de Mali Hizmetler Müdürlüğüne bildirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdareye Ait Bütçe İçi İşletmelere Yönelik Olarak Yapılan Bütçeleştirme ve Muhasebeleştirme İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdarenin bütçe içi işletmeleri için yapılan bütçeleştirme işlemlerinin ve harcamalarının hatalı olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde; belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde bütçe içi işletme; mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan özel gelir ve giderleri olan hizmetleriyle ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izni ile kurulan işletme olarak tanımlanmış, "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde ise mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde;

"(1) Bütçe içinde kurumsal sınıflandırmada; işletme mahalli idare teşkilat şemasında ana hizmet birimi olarak yer alıyorsa kendi kodunda, herhangi bir hizmet birimi içinde yer alıyorsa o hizmet birimi altında kodlanır.

(2) İşletme adına ayrılan ödenekler, fonksiyonel sınıflandırılmada ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterilir.

(3) İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılır.

(4) İşletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmı ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterilir. Bu ödenek işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılır.

(5) İşletme ödeneğinden kullanılmayan kısmı yılsonunda iptal edilir. İşletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kâr mahalli idare bütçesine gelir kaydedilir.

...”

düzenlemelerine yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik’in “Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde ise işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 153-Ticari Mallar Hesabıyla ilgili “Hesabın niteliği” başlıklı 117’nci maddesinde; herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan satmak amacı ile alınan ticari malların ve benzeri kalemlerin izlenmesi için 153-Ticari Mallar Hesabının kullanılacağı; “Hesabın işleyişi” başlıklı 118’inci maddesinde ise ticari mal niteliğinde bir mal alındığında alış tutarlarının bu hesaba borç kaydedileceği; kullanılmak üzere ambardan çıkışı yapılan ticari malların, sayım sonucunda eksik çıkan ticari mal tutarların, ticari mallardan satılan tutarların, kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bütçe içi işletmeler için ayrılacak ödeneklerin bütçeleştirilmesi ve yapılan mali iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesine yönelik olarak yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde özetle;

- Belediyelerin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu, işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı,

- Herhangi bir değişikliğe tabi tutulmadan satmak amacı ile alınan ticari mallar ve benzeri kalemlerin 153-Ticari Mallar Hesabında izleneceği,
- Bütçe içi işletmeler için ayrılacak ödeneklere ilişkin olarak, işletme ödenekleri kurumsal sınıflandırmada; işletme teşkilat şemasında ana hizmet birimi olarak yer alıyorsa kendi kodunda, herhangi bir hizmet birimi içinde yer alıyorsa o hizmet birimi altında, fonksiyonel sınıflandırmada ise ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterileceği,
- İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderleri dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferlerinin mahalli idare bütçesinden yapılacağı, işletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği,
- İşletme için ayrılan ödeneğin işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılacağı, işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmının yılsonunda iptal edileceği ve işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedileceği,

ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdareye ait 5 adet otopark, 1 adet kafeterya ve büfe olmak üzere toplamda 7 adet bütçe içi işletme bulunduğu, söz konusu bütçe içi işletmeler için ayrı bir ödenek oluşturulmadığı, işletmeler adına açılmış bir özel hesabın bulunmadığı; personel giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderlerinin İşletmeler Müdürlüğü bütçesine konulan ödeneklerden, bakım onarım giderlerinin Fen İşleri Müdürlüğü bütçesinden, elektrik, su, doğalgaz gibi fatura ödemelerinin ise Destek Müdürlüğü bütçesinden karşılandığı ve doğrudan satmak amacıyla alınan ticari malların 153-Ticari Mallar Hesabında muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bütçe içi işletmeler için yapılan bütçeleştirme ve muhasebeleştirme işlemlerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde belirtilen esaslara uygun bir şekilde

yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Muhasebe Sisteminin Alt Hesaplarda Muhasebe Tekniğine Aykırı Olarak Borç/Alacak Bakiyesi Vermesi

İdare tarafından kullanılan muhasebe programının, mevzuata aykırı kayıtlara izin verdiği görülmüştür.

Bilançonun aktif kısmında yer alan, açılış kaydı hesabının borç tarafına yapılan ve borç kalanı vermesi beklenen hesaplara aktif karakterli hesap denilmektedir. Aktif karakterli hesaplarda artış olduğunda hesabın borç tarafına, azalış olduğunda hesabın alacak tarafına kayıt yapılmaktadır. Aktif karakterli hesapların borç bakiyesi vermesi ya da bakiye vermemesi gerekmektedir.

Ayrıca, bilançonun pasif kısmında yer alan, açılış kaydı hesabının alacak tarafına yapılan ve alacak kalanı vermesi beklenen hesaplara pasif karakterli hesap denilmektedir. Pasif karakterli hesaplarda artış olduğunda hesabın alacak tarafına, azalış olduğunda ise hesabın borç tarafına kayıt yapılmaktadır. Pasif karakterli hesapların da alacak bakiyesi vermesi ya da bakiye vermemesi gerekmektedir.

31.12.2022 tarihinde muhasebe sisteminden alınan veriler üzerinden yapılan incelemeye göre; 102-Bankalar Hesabı, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı, 122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı, 220-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının bazı alt hesaplarının (103 adet) alacak bakiyesi verdiği, toplamda alacak bakiyesi vermemesi gereken hesapların alt kodlarında 206.783.108,81 TL alacak bakiyesi yer aldığı ve 250-Arazi ve Arsalar Hesabının 02 alt kodu (Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak bakiyesi vermesi gerekirken 2.458.102,00 TL borç bakiyesi verdiği tespit edilmiştir.

Yukarıda ayrıntısı belirtilen aktif karakterli hesaplar mevzuata aykırı olarak alacak bakiyesi, pasif karakterli hesaplar ise borç bakiyesi vermektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından kullanılan muhasebe programının, bulguda belirtilen şekilde hatalı kayıtlara izin vermeyecek ve muhasebe işlemlerinin hesapların niteliklerine uygun, yevmiye bazında ve mali tablolarda denkliği zorunlu kılacak şekilde programlanması

gerekmektedir.

BULGU 3: İdarece Peşin Ödenen Sigorta Bedellerinin Dönemsellik Kavramına Aykırı Olarak Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare tarafından, dönemsellik ilkesi gereği vadelerine uygun hesaplarda izlenilmesi gereken çeşitli sigorta bedellerinin tamamının, ödeme tarihlerinde doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 144'üncü maddesinde, 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 146'ncı maddesine göre peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630-Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına borç; ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak; ayrıca Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabında kayıtlı tutarlar ilgili oldukları ay sonlarında gider olarak tahakkuk ettirilmesi amacıyla bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in 217'nci maddesinde, 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının, dönem içinde ödenen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 219'uncu maddesine göre; peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630-Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına borç; ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak; ayrıca, 280-Gelecek Yıllara Ait

Giderler Hesabına kayıtlı tutarlardan takip eden dönemde gider hesaplarına yansıtılması gerekenler, dönem sonunda bu hesaba alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; 2022 yılında çeşitli sigorta poliçeleri için toplamda 398.683,70 TL ödendiği ve söz konusu ödemelerin vadesine göre 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı ile 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı yerine doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedildiği tespit edilmiştir. Poliçe detayları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 8: Sigorta Poliçe Bedellerini Gösterir İcmal

Sıra No	Poliçe No	Başlangıç Tarihi	Bitiş Tarihi	Poliçe Tutarı	2022 Yılına Ait Gider Tutarı (TL)
1	1495340722	05/10/2022	05/10/2023	6.719,45	1.679,85
2	366394607	31/10/2022	31/10/2023	8.928,40	1.488,06
3	366395328	31/10/2022	31/10/2023	7.812,37	1.302,06
4	366396097	31/10/2022	31/10/2023	7.812,38	1.302,06
5	366396587	31/10/2022	31/10/2023	7.812,37	1.302,06
6	366393914	31/10/2022	31/10/2023	5.070,62	845,10
7	366397227	04/11/2022	04/11/2023	3.949,49	658,24
8	527813458/0	26/10/2022	26/10/2023	252,00	42,00
9	100000103351010	17/10/2022	17/10/2023	252,00	63,00
10	526216964/0	14/10/2022	14/10/2023	420,00	105,00
11	370061474	18/11/2022	18/11/2023	10.526,02	1.754,32
12	137778027/0	22/09/2022	22/09/2023	3.961,10	990,27
13	137777814/0	22/09/2022	22/09/2023	3.030,47	757,59
14	311000153791706	22/09/2022	22/09/2023	7.462,27	1.865,55
15	311000153790535	22/09/2022	22/09/2023	7.462,27	1.865,55
16	311000153790293	22/09/2022	22/09/2023	4.574,27	1.143,54
17	1459060322	22/09/2022	22/09/2023	5.200,00	1.299,99
18	1458329822	22/09/2022	22/09/2023	6.415,45	1.603,86
19	1458329522	22/09/2022	22/09/2023	11.060,45	2.765,10
20	311000154654361	22/09/2022	22/09/2023	7.462,27	1.865,55
21	1391333322	17/08/2022	17/08/2023	5.214,00	1.738,00
22	1391333422	17/08/2022	17/08/2023	5.214,00	1.738,00
23	1391333522	17/08/2022	17/08/2023	6.810,00	2.270,00
24	1391333622	17/08/2022	17/08/2023	5.214,00	1.738,00
25	1391333722	17/08/2022	17/08/2023	6.810,00	2.270,00
26	1391333822	18/08/2022	18/08/2023	5.214,00	1.738,00
27	1391333922	18/08/2022	18/08/2023	5.214,00	1.738,00
28	1391334022	18/08/2022	18/08/2023	8.057,00	2.685,68
29	1391334122	17/08/2022	17/08/2023	9.144,00	3.048,00
30	1391336022	17/08/2022	17/08/2023	4.145,00	1.381,68
31	355301554	17/08/2022	17/08/2023	704,10	234,72
32	355300917	17/08/2022	17/08/2023	2.261,88	753,96
33	355302381	17/08/2022	17/08/2023	704,08	234,72
34	355519791	19/08/2022	19/08/2023	6.163,49	2.054,52
35	311000150255084	18/08/2022	18/08/2023	5.520,27	1.840,12
36	67583884	23/08/2022	23/08/2023	6.167,00	2055,68
37	355287156	17/08/2022	17/08/2023	2.261,90	754,00
38	355289561	28/08/2022	28/08/2023	3.869,48	1.289,84

39	355291152	27/08/2022	27/08/2023	704,10	234,72
40	355297797	17/08/2022	17/08/2023	2.261,90	754,00
41	503308422/0	25/06/2022	25/06/2022	3.681,68	1.840,86
42	503296684/0	25/06/2022	25/06/2023	4.967,56	2.483,78
43	503296381/0	25/06/2022	25/06/2023	9.030,93	4.515,47
44	503296076/0	25/06/2022	25/06/2023	4.967,56	2.483,78
45	503295770/0	23/06/2022	23/06/2023	7.583,99	3.792,00
46	503294624/0	23/06/2022	23/06/2023	5.279,99	2.640,00
47	503294345/0	23/06/2022	23/06/2023	5.279,99	2.640,00
48	503294096/0	23/06/2022	23/06/2023	5.279,99	2.640,00
49	503293738/0	23/06/2022	23/06/2023	5.279,99	2.640,00
50	503293437/0	23/06/2022	23/06/2023	5.279,99	2.640,00
51	503292362/0	23/06/2022	23/06/2023	5.279,99	2.640,00
52	503291993/0	20/06/2022	20/06/2023	5.279,99	2.640,00
53	503291681/0	20/06/2022	20/06/2023	5.279,99	2.640,00
54	503291313/0	20/06/2022	20/06/2023	5.279,99	2.640,00
55	503307909/0	16/06/2022	16/06/2023	5.899,00	2.949,50
56	503300230/0	15/06/2022	15/06/2023	6.741,99	3.371,00
57	503299854/0	13/06/2022	13/06/2023	5.899,00	2.949,50
58	503308887/0	23/06/2022	23/06/2023	5.279,99	2.640,00
59	503309314/0	25/06/2022	25/06/2023	5.899,00	2.949,50
60	399537088/0	25/05/2022	25/05/2023	1.360,79	793,80
61	399549444/0	30/05/2022	30/05/2023	1.693,98	988,19
62	399549186/0	30/05/2022	30/05/2023	2.155,99	1.257,62
63	399550051/0	30/05/2022	30/05/2023	1.693,98	988,19
64	399548892/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
65	399548485/0	26/05/2022	26/05/2023	2.263,78	943,25
66	399547767/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
67	399547544/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
68	399546685/0	26/05/2022	26/05/2023	2.748,90	1.603,56
69	399545298/0	26/05/2022	26/05/2023	2.748,90	1.603,56
70	399544844/0	26/05/2022	26/05/2023	2.263,78	1.320,55
71	399543826/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
72	399543049/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
73	399541877/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
74	399541431/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
75	399541041/0	26/05/2022	26/05/2023	4.852,04	2.830,38
76	399540766/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
77	399539006/0	26/05/2022	26/05/2023	1.778,70	1.037,61
78	392733218/0	14/04/2022	14/04/2023	1.252,00	834,72
79	392733712/0	14/04/2022	14/04/2023	1.252,00	834,72
80	1162344226	24/03/2022	24/03/2023	6.585,60	4.939,20
81	1162355222	24/03/2022	24/03/2023	6.585,60	4.939,20
82	1162232221	24/03/2022	24/03/2023	13.171,20	9.878,40
83	1162374229	24/03/2022	24/03/2023	3.567,20	2.675,43
84	1162363222	24/03/2022	24/03/2023	13.171,20	9.878,40
Genel Toplam				398.683,70	164.633,44

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ödenen çeşitli sigorta bedellerinin dönemsellik ilkesi gereği vadelerine uygun hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Alınan Teminatların Vadelerine Uygun Hesaplarda İzlenmemesi

İdare tarafından nakit olarak alınan depozito ve teminatların muhasebenin temel ilkelerinden olan dönemsellik kavramına aykırı olarak vadelerine bakılmaksızın tamamının 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 ve 321'inci maddelerinde; mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerektiği, bu hesaba kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşenlerin ise dönem sonunda 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Bilançonun temel ilkelerine göre; kamu idarelerinin vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olan yükümlülükleri bilançoda kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde, vadesi bir yılı aşan yükümlülükleri ise uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde gösterilir. Dönem sonlarında uzun vadeli hesaplarda yer alan yükümlülüklerden vadeleri bir yılın altına inenler, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılır.

Yapılan incelemede, İdarenin almış olduğu teminatları takip etmek için etkin bir sisteminin olmadığı ve alınan teminatların süreleri itibarıyla uzun veya kısa vade ayrımı yapılmaksızın tamamının 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, etkin bir muhasebe ve mali yönetim sisteminin gereği olarak İdarenin aldığı teminat ve benzeri nitelikteki değerleri vadesine göre sınıflandırarak mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde kayıtlara alması gerekmektedir.

BULGU 5: Bütçe Tertipleri Arasında Yapılan Ödenek Aktarmalarının Usulüne Uygun Olarak Yapılmaması

Bütçe ödeneklerinden ilgili mevzuatında belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak ödenek aktarmaları yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Aktarma" başlıklı 36'ncı

maddesinde;

“(1) Aktarma; bütçenin herhangi bir tertibinde bulunan ve o hesap döneminde kullanılmayacağı anlaşılan ödeneklerden alınarak, ödenek ihtiyacı olan diğer gider tertiplerine veya yeni tertip açılarak yapılan eklemedir.

(2) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalar meclis kararı, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılır. Ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyleri bütçeleşme düzeyi olmadığından, bunlar arasında aktarma onayına gerek yoktur.

a) Personel giderleri tertiplerinden,

b) Aktarma yapılmış tertiplerden,

c) Yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden,

ç) Projeye bağlı yatırım tertiplerinden,

d) İlgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden, aktarma yapılamaz.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri uyarınca; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalar meclis kararıyla, ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılmalıdır. Personel giderleri tertiplerinden, daha önce aktarma yapılmış tertiplerden, yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, projeye bağlı yatırım tertiplerinden ve ilgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden aktarma yapılmamalıdır.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; 2022 yılı içerisinde 181 defa aktarma işlemi gerçekleştiği, daha önce aktarma yapılan tertipler ile personel giderleri tertiplerinden aktarma yapıldığı, ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar olan bazı aktarmalarda da üst yönetici onayının olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca mali yılın hemen başından itibaren aktarmalara başlanmış olduğundan bütçe hazırlık süreçlerinde gelir ve gider tahminlerinin yerinde ve sağlıklı bir şekilde yapılmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; ekonomik koşulların

bütçe planlamasını son derece zorlaştırdığı 2023 yılı için ödenek aktarmalarında ihlallerin mevcut olduğunu ve hem bu bakımdan hem de onay merciinin doğru belirlenmesi bakımından gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yapılan ödenek aktarma işlemlerinin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi

Muhasebe sisteminde taşınmazların ayrı ayrı yardımcı hesap kodlarıyla kaydedilemediği ve duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı görülmüştür.

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

Diğer yandan, Yönetmelik'in "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 491'inci maddesinde, kamu idaresinin muhasebesinde tutulması zorunlu defterler arasında "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" de sayılmıştır. Bu doğrultuda olmak üzere, Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin (47) sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın, Ek-2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin muhasebesinde, taşınmazların ilgili duran varlık hesaplarına yardımcı hesap kodlarıyla ayrı ayrı kaydedilmediği ve Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmaması nedeniyle de her bir taşınmaz için ayrılması gereken amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir.

Belirtilen durumlar nedeniyle, duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığıнын bilinmemesi veya duran varlığın amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam edilmesi söz konusu olabilecektir. Bu bağlamda, amortisman tutarları da gerçeği yansıtmayacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, amortisman tutarlarının gerçeğe uygun ayrılmasının temini için amortisman defterinin tutulması ve her bir duran varlık için amortisman işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması

Kredi kartı, banka kartı ve internet üzerinden yapılan tahsilatların süresi içerisinde İdarenin mevduat hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 73'üncü maddesinde; banka kredi kartları ile yapılan tahsilatlara ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için belirlenen usul ve esaslara uyulacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve Kullanılacak Araçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Diğer Hususlar" başlıklı 12'nci maddesinde; kurumların, bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü olduğu ve bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak protokollerin süresinin bir yılı geçmeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, mali kaynaklarının değerlendirilmesi hususunda idareler Yönetmelik hükümlerine riayet etmek zorundadır. Bu sebeple, kredi kartı tahsilatlarının valör süreleri, geçerliliği en fazla bir yıl olan protokoller vasıtasıyla hüküm altına alınmalı ve kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmalıdır.

İdarenin banka hesap ve kayıtları incelendiğinde; bankalar üzerinden yapılan kredi kartı, banka kartı ve online tahsilat tutarlarının yirmi günü aşan sürelerle (35 gün) Şişli Belediyesinin banka hesaplarına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Mevcut uygulama ile bankalar tarafından kredi kartı ve internet tahsilatları mevzuatta belirtilen azami sürede gönderilmediğinden İdare tarafından söz konusu nakit değerlendirilememektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; hem kamu bankaları hem de özel bankalar tarafından bu hükmün kabul görmediği, dolayısıyla kredi kartı tahsilatlarının 20 günde İdarenin vadesiz hesabına dönecek şekilde bir sözleşme yapılamadığı, online ve vezne tahsilatlarında kredi kartı aracılığıyla ödeme yöntemi, nakit ödeme yönteminden çok daha fazla kullanıldığı bu durumda kredi kartı aracılığıyla tahsilat yöntemi vazgeçilemez bir hal aldığı ve Türkiye Vakıflar Bankası tarafından sunulan 35 gün valör süreli pos tahsilatı anlaşmasının kabul edilmesi zorunluluğu doğduğu belirtilmiştir.

Ancak bulgumuzda da belirttiğimiz üzere; Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri gereği; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunludur. Ayrıca kurumlar, bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlüdür.

Sonuç olarak, İdarenin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda çalıştığı bankalarla yaptığı protokolleri yenilemesi ve söz konusu protokollerde kredi kartı, banka kartı ve online tahsilatlarının İdarenin kamu sermayeli banka hesaplarına aktarılacağı süre belirlenirken, Yönetmelik'te belirtilen azami süreyi aşmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi

İşyeri açma izni harcı, konutlara ait bina inşaat harcı vb. gibi tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerin, tahsil edildiklerinde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediyelerce makbuz karşılığı peşin olarak tahsil edilen harçlar (işyeri açma izni harcı, konutlara ait bina inşaat harcı vb.) tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerdir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca nitelikleri itibariyle tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatların, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmemesi, ilgili olduğu diğer hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'teki düzenleme uyarınca, tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar 100-Kasa Hesabı ya da 102-Banka Hesabına borç 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

Ancak İdare tarafından tahakkuku tahsiline bağlı gelirler için de tahakkuk kayıtları yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceğini ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin gelir tahakkuk kayıtlarında gerekli kontrollerin yapılması ve tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Belediye Veznelerinden Yapılan Nakit Tahsilatlarda Kasa Hesabı ve Hazır Değerler Hesabının Kullanılmaması

Belediye veznelerinden yapılan nakit tahsilatlarda 100-Kasa Hesabı ile 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100-Kasa hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 49' uncu maddesinde; *"Bu hesap, muhasebe birimleri veznelerince kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılır."* Hükmü yer almaktadır. "Hesabın işleyişi" başlıklı 51' inci maddesinde; *"Kasaya yatırılan tutarlar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir."* ifadesi ile *"Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar bu hesaba alacak, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç kaydedilir."* ifadesi yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 71' inci maddesinde; *"Kasa fazlası paraların veznedarla bankaya gönderilmesi ve bu tutarların bankaca tahsil edildiğini gösteren banka hesap özet cetvelinin alınması üzerine bu hesap kullanılır."* denilmektedir. "Hesabın işleyişi" başlıklı 72' nci maddesinde de; *"Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabına alacak kaydedilir."* ile *"Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlardan, bankaya yatırıldığı anlaşılanlar bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedilir."* düzenlemeleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 102-Banka Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinde; "*Banka hesap özet cetvelinden kasa mevcudundan bankaya yatırıldığı görülen paralar bu hesaba borç, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak kaydedilir.*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; vezneden yapılan nakit tahsilatlarda ilk kaydın 100-Kasa Hesabına yapılması, akabinde kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların yola çıktığında 100-Kasa Hesabının alacaklandırılarak 108-Diğer Hazır Değerler hesabının borçlandırılarak muhasebeleştirilmesi, alınan banka hesap özet cetvelleri sonrası paranın banka hesaplarına geçtiğinin teyidi ile de 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının alacak ve 102-Bankalar Hesabının borç çalıştırılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı içerisinde vezneden nakit tahsilatı yapılan 74.670.497,06 TL'nin yukarıda belirtilen süreçleri işletmeksizin doğrudan 102-Bankalar Hesabı borç çalıştırılarak kayıt altına alındığı, 100-Kasa Hesabının ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye veznelerinden yapılan nakit tahsilatlarda ve bu paraların bankaya yatırılması sürecinde 100-Kasa Hesabının ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 10: Sayıştay İlamlarının İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi ve İnfazına İlişkin İşlemlerin Yapılmaması

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı ve kamu zararı tutarlarının muhasebe kayıtlarında tam ve eksiksiz olarak takip edilmediği görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine

getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay İlamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede; 2011-2022 yılları arasında toplam 55.076.519,80 TL'nin Sayıştay ilamına bağlandığı ve ilama bağlanan bu tutarın 18.970.903,32 TL'sinin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında takip edildiği, faiz tahakkuk kaydının olmadığı ve tahsilatına yönelik herhangi bir çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguya iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Sayıştay ilamlarının mevzuatta belirtilen süreler içerisinde faiz tahakkukunun yapılarak tahsil edilmesi gerekmektedir. Ayrıca ilama bağlanan kamu alacağının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında doğru ve güvenilir bilgi verecek ve faiz tahakkukunu da içerir şekilde kayıt altına alınması gerekmektedir. İlama bağlanan alacakların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında kayıt altına alınmamasından dolayı ilgili hesap 36.105.616,5 TL hata barındırmaktadır.

BULGU 11: Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin hacedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil

edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla haczedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "Haczi caiz olmayan mallar ve haklar" başlıklı 82'nci maddesinde; özel yasalarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczedilemeyeceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan gelirleri sayılmıştır.

Ayrıca 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde; belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar da 5779 sayılı Kanun ile vergi hükmünde kabul edildiğinden haczedilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, İdarenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczedilebilir gelirlerle aynı banka hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki paraların haczedilemeyen vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

Belediyelerin bu nitelikteki hesapları yargı mercileri tarafından "havuz hesabı" olarak nitelendirilmektedir. Nitekim Yargıtay 12. Hukuk Dairesi'nin 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı kararında da; "...borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanması ve birbirine karıştırılması, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edilmelidir." denilmektedir.

Mevzuatta yer alan haczedilemezlik kuralı, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğine haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçlamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında

gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için İdarenin “havuz hesabı” uygulaması yerine hacedilemez nitelikte olan vergi, resim ve harç gelirlerini ayrı bir banka hesabında izlemesi gerekmektedir.

BULGU 12: İndirim Konusu Yapılması Gereken KDV'nin İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

İdare tarafından indirim konusu yapılması gereken katma değer vergisi tutarlarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153 ve 154'üncü maddesinde, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelere göre, bir bedel karşılığı satmak üzere üretilen mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın alınan mal veya hizmete ilişkin olarak ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılarak bu hesaba kaydedilecektir.

Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılamayacaktır.

Şişli Belediyesi'ne bağlı 7 adet bütçe içi işletme bulunmaktadır. Bu işletmeler bir bedel karşılığı satmak üzere hizmet üretmekte, bu hizmetlerin üretimi için ise mal ve hizmet alımlarında bulunmaktadır. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ışığında, bütçe içi işletmelerin ürettiği hizmetlerde kullanılmak üzere satın alınan mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak ödenen katma değer vergisinin indirim konusu yapılması ve 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bütçe içi işletmelerin ödemiş olduğu KDV tutarlarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında takip edilmediği, bunun yerine 630-Giderler hesabına alınarak doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir. Yapılan bu işlem sonucunda 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı gerçeği yansıtmadığı gibi 630-Giderler Hesabının olması gerekenden daha fazla tutarda bilgi sunmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin KDV yükümlülükleri ve giderlerine ilişkin bilginin tam ve güvenilir olarak mali tablolarda raporlanmasını teminen bir bedel karşılığı satılmak üzere üretilen mal veya hizmetlerin üretim girdileri için ödenen KDV'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi

İdarece Sayıştaya verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerden bazıları zamanında gönderilmediği görülmüştür.

01.01.2020 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar; Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince tutulan defter, kayıt, belge ve bilgilerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitlerini, verilme yerlerini ve yöntemleri ile sürelerine ilişkin esas ve usulleri belirlemektedir.

Söz konusu Usul ve Esaslar'ın "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarenin muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formunu ve kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir bilgi formunu hesap dönemi başında göndereceği ifade edilmiştir. Aynı madde bünyesinde birleştirilmiş veriler defterinin de aylık olarak gönderilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Usul ve Esaslar'ın "Defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme yeri ve süresi" başlıklı 6'ncı maddesinde de; hesap dönemi başında verilecek bilgilerin ocak ayı sonuna kadar Başkanlığa gönderileceği, birleştirilmiş veriler defterinin ise takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gerektiği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; 2022 yılı için hesap dönemi başında gönderilmesi gereken bilgi formunun 26.08.2022 tarihinde gönderildiği, takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gereken birleştirilmiş veriler defterinin gönderiminde ise yaklaşık sekiz aylık gecikme yaşandığı ayrıca İdarenin 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin birleştirilmiş veriler defterlerini göndermediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve eksikliğin tekrür etmemesi için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade

edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri doğrultusunda hesap dönemi başında verilecek bilgilerin ocak ayı sonuna kadar, birleştirilmiş veriler defterinin takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Yevmiye Defteri Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması

İdarenin 2022 yılı yevmiye defterinde toplamda 23 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak geriye dönük kayıtların yapıldığı görülmüştür.

a) Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; muhasebe kaydına konu olan mali işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesine göre de; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine göre yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; muhasebe kayıtlarında Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak toplamda 23 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması ortaya iki ihtimalli bir durum çıkarmaktadır. Birinci ihtimal; muhasebe sisteminin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakmasıdır ki bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci ihtimal ise; bilişim sisteminin elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarında boşlukların bırakılmasıdır ki bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir. Dolayısıyla, muhasebe sisteminin yevmiye numaralarının boş kalmasına izin vermesi, sağlıklı

bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

b) Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması

Yukarıda da belirtildiği üzere muhasebe kaydına konu olan mali işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılması; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilmesi, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınması; geriye dönük ve mükerrer herhangi bir kayıt yapılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin muhasebe kayıtlarında Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak atlanan yevmiyelerin olduğu ve geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusunun tekrerrütmemesi için gerekli tedbirlerin alınacağını ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarının maddeler halinde yevmiye defterine günlük ve sıralı olarak kaydedilmesi, geriye dönük kayıt işlemlerinin yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 15: Kiraya Verilen Taşınmazların ve Kira Gelirlerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya vermek veya irtifak hakkı tesis etmek suretiyle gelir elde edilen taşınmazların kayıtlı değerlerinin tam ve doğru olarak 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında, kira tutarlarının ise 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde, 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının, kurumun bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesabın işleyişine ilişkin 476'ncı maddesinde ise; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 990 ve 993 no.lu hesapların işleyişine ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün “Taşınmazlara İlişkin İşlemler” konulu, 26.11.2014 tarihli ve 13278 sayılı genel yazısında; maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri için 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının ihdas edildiği ifade edilmiştir. Söz konusu hesap Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da yer almaktadır.

Buna göre; duran varlıklar kiraya verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; kira süresi sona eren taşınmazlar ise kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklar Hesabına alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar karşılığı hesabına borç kaydedilir.

Ayrıca kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde toplam kira ve irtifak hakkı gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir. Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde de 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedilir.

Yapılan incelemede, İdarenin kiraya vermek veya irtifak hakkı tesis etmek suretiyle gelir elde ettiği taşınmazlardan yıllara göre elde edilecek kira gelirlerinin tam ve doğru olarak 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında, kayıtlı değerlerinin ise 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında tam olarak izlenmediği tespit edilmiştir. İdareden alınan veriler neticesinde tam bir tutar tespiti yapılamamıştır.

Söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin düzenli olarak yapılmaması nedeniyle, İdare bilançosunun dipnotunda, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına ilişkin bilgi tam ve doğru olarak yer almamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kiraya verilen taşınmazlar ve kira gelirlerinin ilgili nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Adı geçen Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da; muhasebe yetkililerinin 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarında izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir. Yapılan incelemede,

2022 yılı dönem sonu itibariyle 320-Bütçe Emanetleri Hesabında önceki yıllara ilişkin (N-1'den N-5'e kadar) toplam 529.137.338,48 TL kayıtlı ve bekleyen tutarın bulunduğu; cari yılda bunun 342.830.103,60 TL'sinin ödendiği, geçen yıllara ilişkin 186.307.234,88 TL bakiye kalmasına rağmen cari yılda Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen borçlar için 629.416.396,10 TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, emanet hesaplarındaki tutarların İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullere göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

İdarenin 2022 yılı bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mali Tablo Hazırlama Rehberi gereği yer verilmesi gereken “Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notlar”ın hazırlanmadığı ve mali tablolara ek olarak sunulmadığı görülmüştür.

08.01.2018 tarih ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde önemli değişiklikler yapılmıştır.

Yönetmelik'e 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile eklenen “Önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notlar” başlıklı 326/A maddesinde, mali tabloların en iyi şekilde anlaşılması amacıyla kamu idarelerince seçilen ve uygulanan önemli muhasebe politikaları hazırlanan mali tablolara ek olarak sunulacağı, muhasebe düzenlemelerinde hangi muhasebe politikalarının uygulanacağına ilişkin açık bir şekilde hüküm bulunması halinde bu düzenlemelerin ilgili hükümlerine atıflar yapılabileceği, mali tabloların notlar bölümünde muhasebe politikalarına ilişkin hangi bilgilere yer verileceği, sunulan muhasebe politikalarının ve mali tablolara ilişkin notların hangi bilgileri içereceği, kontrol edilen kurum ya da kuruluşlar ile kontrol eden idareler tarafından karşılıklı ilişkilerin açıklanacağı, devlet muhasebesi standartlarında açıklanması öngörülen hususlara mali tabloların dipnotlarında yer verileceği, mali tabloların anlaşılır olması ve diğer kamu idarelerinin mali tablolarıyla karşılaştırılabilmesi için notlar sunulabileceği, çerçeve hesap planında yer verilmemiş olmasına rağmen açıklanması önemli olan hususlara notlar bölümünde yer verileceği düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Mali raporlamada süreler" başlıklı 327'nci maddesinde göre, temel mali tablolar yıllık dönemler itibarıyla takip eden yılın Nisan ayı sonuna kadar, diğer mali tablolar ise aylık dönemler itibarıyla takip eden ayın sonuna kadar hazırlanarak idarelerin resmi internet sitesinde yayınlanır.

Mali tabloların sunulmasına ilişkin 21.02.2019 tarihli Hazine ve Maliye Bakanlığı genel yazısında anılan Yönetmelik'te yapılan değişiklikle getirilen yeni düzenlemenin, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince 2018 yılına ilişkin mali tabloların sunulması sırasında ilk defa uygulanacak olması nedeniyle; idarelerce hazırlanacak mali tabloların adil gösterimini ve ilgililiğini, karşılaştırılabilirliğini, doğrulanabilirliğini ve anlaşılabilirliğini arttırmak, uygulamayı yönlendirmek ve uygulama birliğini sağlamak amacıyla hazırlanan "Mali Tablo Hazırlama Rehberi"nin yayımlandığı belirtilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından 2018 yılına ilişkin mali tablolarının anılan Rehber'de belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanıp yayımlanmasının gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Yönetmelik ve Rehber gereği yer verilmesi gereken önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notların bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mali Tablo Hazırlama Rehberi gereği yer verilmesi gereken önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notların hazırlanarak mali tablolarda ek olarak sunulması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 18: Bazı Ön Ödemelerin Yasal Süre İçinde Mahsup Edilmemesi

İdare tarafından, bazı ön ödemelerin yasal süresi içinde mahsup edilmediği ve süresi içinde mahsup edilmeyen ön ödemelere ilişkin mevzuatta belirtilen yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 160-İş Avans ve Kredileri Hesabının düzenlendiği "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 125'inci maddesinde; avans ve kredilerin verilmesi, mahsup edilmesi, süresinde mahsup edilmeyen avans ve krediler için hangi işlemlerin yapılacağı ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Söz konusu maddeye göre;

Her mutemet aldığı avanstaki harcadığı tutarlara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri avansın verildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde vermek ve artan parayı iade etmekle yükümlüdür. Mutemet işin tamamlanmasından sonra bir aylık sürenin bitimini beklemeksizin avans artığını iade etmek ve hesabını kapatmak zorundadır. Süresinde mahsup edilmeyen mutemet avansları veya iade edilmeyen avans artığı, mutemet adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınır ve mutemet hakkında 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca işlem yapılır.

Mezkur Yönetmelik'in "16 Ön ödemeler" başlıklı 123'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise, ön ödemeler ile ilgili olarak bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde belirtilen yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Ön ödemelerde mahsup süresi ve sorumluluk" başlıklı 11'inci maddesindeki düzenlemeye göre, her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlüdür.

Ayrıca aynı maddede; mutemetlerin, işin tamamlanmasından sonra, yukarıdaki bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığını iade etmek ve süresinde mahsubunu yaparak hesabını kapatmak zorunda olduğu; mutemetlerce süresi içinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı; kanunen geçerli bir mazereti olmaksızın avanslarını süresinde mahsup etmeyen mutemetler hakkında, ayrıca tabi oldukları personel mevzuatının disiplin hükümlerine göre de işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri ve ön ödeme artığını, avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde ve işin tamamlanmasından sonra bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde muhasebe yetkilisine vermesi ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatması gerekmektedir. Avans ve kredinin yasal süresinde kapatılmaması durumunda da, mevzuatta yer alan yaptırımlar uygulanmalıdır.

Yapılan incelemede, bazı ön ödemelerde avanslar için öngörülen bir aylık mahsup

sürelerine ve son harcama tarihinden itibaren üç gün içinde hesabın kapatılması gerekliliğine uyulmadığı, mahsup süresinde kapatılmayan avansların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınmadığı, gecikme zammı ve 6183 sayılı Kanun hükümlerinin işletilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin, mahsup sürelerini dikkate alarak ön ödeme yöntemini kullanması ve mahsup sürelerinin aşılması durumunda mevzuatta belirtilen yaptırımları uygulaması gerekmektedir.

BULGU 19: Tahakkuk Eden Vergilerin Tahsilat Oranının Düşük Düzeylerde Kalması

Tahakkuk eden vergi gelirleri tahsilat oranının düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı asli sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Yapılan incelemelerde aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; önceki yıldan 408.204.110,70 TL vergi geliri tahakkukunun devredildiği, 2022 yılı sonu itibarı ile toplam 1.201.357.565,00 TL vergi geliri tahakkuk ettirildiği, 2022 yılı içerisinde toplam tahakkukun, 966.632.513,4 TL'sinin tahsil edildiği, 2023 yılına 642.022.734,1 TL tahakkuk artığı devredildiği ve gelir tahsilat oranının %60 seviyelerinde kaldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: 2022 Yılı Toplam Tahakkuk ve Tahsilat Oranı

2022 Yılı Gelir Kesin Hesabı						
Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2022 yılı Tahakkuku(TL)	Toplam Tahakkuk (Devreden+Yılı tahakkuku) (TL)	2022 Yılı Net Tahsilatı(TL)	Tahsilattan Ret ve İadeler(TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk(TL)	Tahsilat Oranı(TL)
408.204.110,7	1.201.357.565,00	1.609.561.675,70	966.632.513,4	906.428,23	642.022.734,1	0,60

Yine aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere bazı gelir kalemlerinde tahakkuk ve tahsilat oranı çok düşük kalmıştır.

Tablo 10: 2022 Yılı Bazı Gelir Kalemleri Tahakkuk ve Tahsilat Oranı

2022 YILI GELİR KESİN HESAP CETVELİ							
Nev'i	Devreden Gelir Tahakkuku	2022 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk (Devreden+ 2019 tahakkuk)	2022 Yılı Net Tahsilatı	Tahsilattan Ret ve İadeler	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk	Tahsilat Oranı
Çevre Temizlik Vergisi	58.519.546,62	35.799.401,67	94.318.948,29	20.764.129,20	4.365,26	73.550.453,83	22,01
İlan Reklam Vergisi	4.148.627,33	5.139.737,48	9.288.364,81	3.920.421,13	38.662,50	5.329.281,18	42,21
Yol Harcamalarına Katılım Vergisi	2.662.320,41	80.298,86	2.742.619,27	48.323,25	118.991,84	2.575.304,18	1,76
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	368.527,69	0	368.527,69	0	0	368.527,69	0
Konutlara Ait Bina İnşaat Harcı	550.614,04	25.754,63	576.368,67	25.754,63	0	550.614,04	4,47
Arsa Vergisi	108.472.742,74	67.241.680,70	175.714.423,44	60.518.615,07	510	115.195.298,37	34,44

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve 2022 yılında yaşanan ekonomik olumsuzluklar sebebiyle tahsil kabiliyeti azaldığını, tahsilatların arttırılabilmesi için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun kapsamında takip çalışmalarının hızlandırıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin ilgili birimleri tarafından söz konusu gelir kalemlerine ait tahsilat oranlarının artırılması için gerekli çalışmaların yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Muhasebe Yetkilisi Mutemedinin Usulüne Uygun Olarak Görevlendirilmemesi ve Mevzuatta Öngörülen Belgeleri Düzenlememesi

Mevzuata uygun olarak muhasebe yetkilisi mutemedi görevlendirilmesi yapılmamış olmasına rağmen farklı yerlerde vergi ve harç tahsilatı yapıldığı ve mevzuat gereği kullanılması öngörülen belgelerin düzenlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde; Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe yetkilisi mutemedi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca muhasebe yetkilisi mutemetlerinin doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumlu olduğu, muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Bu madde hükmüne istinaden çıkarılan Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise; veznedar, tahsildar, icra memuru gibi unvanlarla muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almak, vermek ve göndermek üzere görevlendirilenlerin muhasebe yetkilisi mutemedi olduğu, Muhasebe birimlerinin vezne ve ambarlarından zimmetle değerli kâğıt alıp satmakla görevlendirilen yetkili memurlar ile elçilik ve konsolosluklarda harç ve değerli kâğıt satış bedellerini ve emanet paraları tahsil etmekle görevlendirilenlerin de muhasebe yetkilisi mutemedi olarak değerlendirileceği, kanunlarda öngörüldüğü şekilde ve bu Yönetmelik esaslarına göre yetkili kılınmamış hiçbir kimsenin kamu idaresi adına para tahsil edemeyeceği, değerleri alamayacağı, gönderemeyeceği ve ödeme yapamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'inin 50'nci maddesinin (g) bendinde Muhasebe yetkilisi mutemetlerince düzenlenmesi gereken belgeler olarak muhasebe yetkilisi mutemedi alındıları (Tahsildar alındısı, Muhasebe yetkilisi mutemedi alındısı), Muhasebe yetkilisi mutemetleri kasa defteri, Tahsildar ve icra memurları tahsilat bordrosu sayılmıştır.

Yapılan incelemede, iki personel tarafından kurum adına kurum dışında toplamda 2.031.913,29 TL tutarında tahsilat yapıldığı ancak bu personellerin mevzuatta öngörüldüğü şekilde görevlendirilmediği ve mevzuat gereği düzenlenmesi gereken belgelerin düzenlemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevcut uygulamanın kurum adına yetkisiz tahsilat anlamına geleceğinden

ve suiistimale sebebiyet verme imkânı ortaya çıkardığından kurum adına kurum dışında yapılan tahsilat süreçlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 21: İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi

İdare tarafından mal, hizmet veya yapım işleri ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatlardan bazılarının Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda öngörülen iki yıllık süreyi doldurmuş olmasına rağmen ilgisine iade edilmediği veya bütçeye gelir kaydına yönelik işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre nakit olarak alınan teminatların, mal ve hizmet alımlarında kabul tarihinde veya varsa garanti süresinin bitim tarihinde, yapım işlerinde ise kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından itibaren iki yıl içinde, İdarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmeyenlerin, iki yıllık sürenin bitimi ile Hazineye gelir kaydı için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin işlemlerin açıklandığı 258'inci maddesindeki düzenlemeler de benzer şekilde olup idarelerin yazılı bildirimine rağmen süresinde talep edilmeyen nakit teminatların bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde idarelerin, nakit teminatlara ilişkin söz konusu 2 yıllık sürenin başladığı andan itibaren öncelikle ilgili yükleniciye nakit teminatın geri iadesine dair uyarı yazısı yazması, buna rağmen nakit teminatın alınmaması halinde yine bu 2 yıllık sürenin bitmesi veya herhalde 10 yıllık genel zamanaşımı süresi geçtikten sonra bütçeye gelir kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kabulü yapılan veya garanti süresini dolduran mal alımı/yapım işi/hizmet alımı ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatların iadesi için İdarece iade yazılarının yazılmadığı ve bu nedenle de zamanaşımı sürelerinin işletilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; önümüzdeki dönemlerde konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, teminatların iadesine ilişkin yazışmaların yapılması ve söz konusu nakit teminatların iadesinin gerçekleştirilmesi, İdarenin yazılı bildirimine rağmen talep edilmeyen nakit teminatların da bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmadan ve Özel Hakka Sahip Olmayan Kişilerden Doğrudan Temin Yöntemiyle Mal ve Hizmet Alımı Yapılması

Gerçek tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olmamasına rağmen fiyat araştırması yapılmadan doğrudan temin suretiyle mal ve hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (b) bendinde ise sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumunda ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile alınabileceği ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İhtiyacın özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden temini" başlıklı 22.3'üncü maddesinde;

"4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin (b) bendi sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal vb. nedenlerle özel bir hakka sahip olmasını ifade etmektedir. Bu nedenle, ihale konusu mal veya hizmet, bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal vb. nedenlerle ve münhasır hakların korunması nedeniyle sadece belirli bir mal tedarikçisi veya hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa, ilan yapılmaksızın anılan madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkün bulunmaktadır. Örneğin idarelerin diğer usullerle temini mümkün olmayan bilimsel yayın, fikir ve sanat eseri, belirli bir akademik kişiden eğitim vb. mal veya hizmetler bu bent kapsamında temin edilebilecektir. İdareler, 4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin (b) bendinin uygulamasında, (Tek Kaynaktan Temin Edilen İhtiyaçlara İlişkin Standart Formu-KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanarak ihtiyacın neden sadece özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanabileceğini detaylı olarak yazacak, fiyat araştırması yapacak, ihtiyaç konusu mal veya hizmetin niteliklerini tarif edecek ve bu hususlara ilişkin bütün belgeleri standart forma ekleyeceklerdir." denilmiştir.

Tebliğ'e göre 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (b) bendine göre yapılacak alımlarda gerçek tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması gerekir. Bu özel hak sadece belirli bir hizmet sunucusu tarafından sağlanabiliyorsa o zaman ilan yapılmadan madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkündür. Doğrudan

teminin bu bendine göre yapılan alımlarda “Tek Kaynaktan Temin Edilen İhtiyaçlara İlişkin Standart Formuyla” ihtiyacın neden sadece özel bir hakka sahip gerçek tek kişiden karşılanabileceğinin detaylı olarak yazılması ve fiyat araştırmalarının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin (b) bendi kapsamında lisans, yazılım, yazılım güncelleme ve personel eğitim alımı olmak üzere toplamda 7 adet mal ve hizmet alımı yapıldığı, söz konusu alımlarda hazırlanması zorunlu olan formlarda ihtiyacın neden sadece özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanabileceğinin detaylı olarak yazılmadığı, ihtiyaç konusu mal veya hizmetin niteliklerinin tarif edilmediği ve piyasa fiyat araştırmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, mal ve hizmet alımlarında piyasa fiyat araştırması tutanaklarının sadece mal veya hizmet alınan firmanın tekliflerini içerdiği dikkate alındığında yapılan işlemin piyasa araştırması olarak kabulünün mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; ihale mevzuatında piyasa fiyat araştırmasında kaç firmadan fiyat alınacağı hususunda bir hüküm yer almadığı ve asgari teklif sınırı bulunmadığından, ihtiyacın gerçekleştirilmesinin ivedilik arz ettiği ve işin niteliği gereği özgünlüğü söz konusu olduğu durumlarda; bunun yanında firmaların büyük çoğunluğunun ekonomik koşullar sebebiyle fiyatların değişkenliği ve ödeme sürecinin belirsizliğini vurgulamak suretiyle teklif sunmaktan imtina etmesi dolayısıyla teklif alma sürecinin oldukça uzadığı için, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22/d maddesine istinaden ve bu maddede yer alan üst limiti aşmamak kaydıyla işlemler tamamlanmış olsa da, belirtilen bulgular doğrultusunda gerekli dikkat ve özen gösterilerek, bahsi geçen durumlarda iyileştirilme sağlanacağını belirtmişlerdir.

İhale mevzuatında piyasa fiyat araştırmasında kaç kişiden fiyat alınacağı hususunda bir hüküm bulunmamakla birlikte arz piyasası oldukça geniş olan söz konusu mal ve hizmetlerde piyasa fiyat araştırmasının tek bir kişiden fiyat alınarak yapılması idareyi mal veya hizmeti rayiç fiyatların üstünde bir fiyattan alma riski ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Bu nedenle, doğrudan teminle yapılan alımlarda fiyatın piyasa rayiçlerinde gerçekleşmesi açısından piyasa fiyat araştırmasının doğru bir şekilde yapılması önem taşımaktadır.

Sonuç olarak, doğrudan temin usulüyle yapılan söz konusu alımların mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 23: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Alımlarda Muayene Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

İdare tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarında mevzuatta öngörülen muayene ve kabul işlemlerinin gerçekleştirilmediği ve muayene kabul komisyonlarının işin uzmanı olmayan kişilerden oluşturulduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında; teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemlerinin idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılacağı belirtilerek malın veya yapılan işin yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemlerinin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 28'inci maddesinde ise muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Muayene ve kabul komisyonları, yetkili makam tarafından, biri başkan olmak üzere en az üç (3) kişiden oluşturulur. İşin önemi ve özelliği dikkate alınarak komisyonun üye sayısı, toplam sayı tek olmak üzere yeteri kadar arttırılabilir.

Bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının işin uzmanı olması zorunludur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir.

İşin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyeleri, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamaz. Ancak, kontrol teşkilatı üyelerinin muayene ve kabul komisyonu ile birlikte işyerinde, işyeri öngörülmemiş işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen yerde hazır bulunması zorunludur" denilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri” başlıklı 6’ncı maddesinde ise;

“Muayene ve kabul komisyonu, 8 inci maddede belirtilen hükümlere göre kurulduğu tarihten itibaren, on (10) günü geçmemek üzere idarece belirlenen süre içinde işyerine, işyeri öngörülmemeyen işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen yere giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin 44 - 49 uncu maddelerine göre inceler, muayene eder ve işin niteliğinin ihtiyaç göstermesi halinde gerekli gördüğü kısımların incelemesini ve gerekli görürse işletme ve çalışma deneylerini yapar. Kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin kabulünü yapar” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde muayene ve kabul işlemlerinin, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılması; muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının veya taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanması gerekmektedir.

Ayrıca Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nde yer verilen düzenlemelere benzer şekilde Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik ile Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nde de yer verilmiştir. Buna göre hizmet alımı, mal alımı ve yapım işlerinin muayene ve kabul işlemlerinde görevlendirilecek personelin işin uzmanı olması gerekmektedir. İdarede işin uzmanı personel bulunmaması durumunda ise 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarından uzman veya teknik eleman görevlendirilebilecektir.

Muayene ve kabul komisyonları yapılan alımın ihale mevzuatı, sözleşme ve şartnamelerde yer verilen hükümler doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediğini bu düzenlemelerde yer verilen hükümler çerçevesinde incelemek ve kontrol etmekle sorumludur. Ayrıca muayene ve kabul işlemlerinin yapılması ilgili yönetmeliklerde düzenlenen sürelerde gerçekleştirilmelidir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan alımlarda ilgili muayene ve kabul komisyonlarının işin uzmanı kişiler tarafından oluşturulmadığı ve bazı harcama birimleri tarafından yapılan alımlarda işle ilgili yeterliliği ve bilgisi olmayan kurum kadrosunda işçi

olarak görev yapan kişiler tarafından muayene ve kabul işlemlerinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan alımlarda Muayene Kabul İşlemlerinin mevzuat esasları çerçevesinde yapılmasının ve usulüne uygun olarak işlem tesis edilmesinin sağlanacağını ifade edilmiştir.

İdare kadrolarında, mühendis, mimar, tekniker, teknisyen gibi unvanlarda personel bulunmasına rağmen uzmanlık ve teknik yeterliliği olmayan işçi kadrosundaki aynı kişiler birbirinden farklı uzmanlık gerektiren işlerde muayene ve kabul komisyonlarında görevlendirilmiştir. Ayrıca uzmanlık ve teknik yeterliliği olmayan kişilerce yapılan muayene ve kabul işlemlerinde yeterli kontrol sağlanması mümkün olmadığından kabul tutanaklarını sadece imzalamak suretiyle prosedüre uygun hale getirildiği, gerekli kalite ve kontrol süreçlerinin gerçekleştirilemediği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, muayene ve kabul komisyonunun oluşturulmasında ve muayene kabul işlemlerinin yapılmasında yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak Şirkete ödenmesi gereken hakedişler, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, eksik ödemeden kaynaklı olarak Şirket tarafından SGK primi ve vergi tutarı ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, sonrasında biriken bu borçların yapılandırılarak, gecikme zammı ve faiz yüküne katlanıldığı 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.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; belediyenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptığı 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 ve gecikme cezaları nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

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 kalemlerinden 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 kullanımını sağlanabilecektir.

BULGU 25: İdare Tarafından İhale Edilen Birim Fiyatlı Yapım İşinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Konusu; Şişli ilçe sınırları içerisinde bulunan kamu hizmet binalarının bakım-onarımı ve muhtelif cadde/sokaklarda asfalt, tretuvar, yağmur suyu hattı bakım-onarımı ile yenilenmesi olan 2020/234207 ihale kayıt numaralı, 111.646.470,30 TL yaklaşık maliyetli ve 98.777.007,00 TL sözleşme bedelli yapım işinde, ihale mevzuatına aykırı uygulamaların yapıldığı görülmüştür.

a) Kesin Proje ve Mahal Listesi Hazırlanmaksızın İhaleye Çıkılması

İdare tarafından ihale edilen söz konusu bakım onarım işinde kesin proje ve mahal listesi hazırlanmaksızın ihaleye çıktığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde kesin proje; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde;

"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir." hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme Türleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihaleler sonucunda yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde yapım işlerinde proje olmadan ihaleye çıkılamayacağı belirtilmiş, hangi işler için uygulama projesi yapılması gerektiği, hangi işler için ön veya kesin proje ile ihaleye çıkılabileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre bakım ve onarım işlerinde kesin proje hazırlanması, projeye dayalı olarak mahal listesi ve mahal listesindeki ölçü ve tariflere göre metraj cetveli hazırlandıktan sonra ihaleye çıkılması gerekmektedir.

İhale edilen işlerde istekliler projelere ve bunlara ilişkin mahal listelerinde gösterilen işlerin tamamına teklif vermektedir. Mahal listeleri, yapım işlerinde hangi imalatın hangi alana

uygulanacağını gösteren dokümanlardan birisi olup, isteklilerin hazırlayacakları teklifleri de doğrudan etkileyen unsurlardan biridir. Bu anlamda, yapım işlerinde projelerle birlikte mahal listelerinin de hazırlanıp ihale dokümanına dâhil edilmek suretiyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Buna rağmen yapılan ihalede kesin proje ile mahal listesinin hazırlanmadığı ve ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilmediği görülmüştür.

Birim fiyatlı işlerde sözleşme sırasında değişmesi öngörülen projelerin değişeceği varsayımıyla ihaleden önce proje hazırlamaktan kaçınılması mümkün olmadığı gibi sözleşmeden sonra mahal listelerinin değişeceği varsayımıyla da ihaleden önce işe ilişkin mahal listelerinin hazırlanmasından kaçınılması mümkün değildir. Bu nedenle, ihale edilen yapım işlerinde mevzuatın öngördüğü şekilde projeler ve imalat iş kalemlerinin hangi alanlara uygulanacağını gösteren mahal listeleri hazırlanarak ihale dokümanına dâhil edilmesi ve bu suretle ihaleye çıkılmasının sağlanması gerekmektedir.

b) Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tahmini Olarak Belirlenmesi

İdare tarafından ihale edilen söz konusu bakım onarım işine ait yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas olan iş miktarlarının, ilgili mevzuatta öngörüldüğü şekilde tespit edilmek yerine tahmini olarak belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1)Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

c) Mahal listesi hazırlanması; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır.

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağı belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

d) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması; Ön ve/veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde, idareler, iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü yeri ve şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tarifleri hazırlar.

e) Anahtar teslimi götürü bedel işlerde; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özellikleri belirlenir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle;

- Arazi ve zemin etüdünün yapılması,
- Söz konusu işin projesinin hazırlanması,
- Mahal listesi hazırlanması,
- Metraj listelerinin hazırlanması,
- Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması,
- Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespit edilmesi,

gerekmektedir.

“Şişli İlçe Sınırları İçerisinde Bulunan Kamu Hizmet Binalarının Bakım-Onarım ve Muhtelif Cadde-Sokaklarda Asfalt, Tretuvar, Yağmursuyu Hattı Bakım-Onarım Yenileme İşleri”ne ait ihale işlem dosyasının incelenmesi sonucunda; söz konusu işin birim fiyat teklif almak

sureti ile ihale edildiği anlaşılmış olup birim fiyatlı sözleşmelerde kesin proje ve mahal listesinin hazırlanması ve metrajların çıkarılarak yaklaşık maliyetin hesaplanması gerekmektedir.

Ancak söz konusu yapım işine ilişkin ihale dokümanları arasında kesin proje bulunmadığından mahal listesi de hazırlanamamış, bu durum metraj listesinde yer alması gereken iş miktarlarının tahmini olarak belirlenmesine sebebiyet vermiştir. Bilindiği üzere mahal listesinin projeye dayalı olarak yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas iş miktarlarının yapılacağı yerleri göstermesi gerektirmektedir.

Yapılan incelemede, “Şişli İlçe Sınırları İçerisinde Bulunan Kamu Hizmet Binalarının Bakım-Onarım ve Muhtelif Cadde-Sokaklarda Asfalt, Tretuvar, Yağmursuyu Hattı Bakım-Onarım Yenileme İşİ”ne ait birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde belirlenmediği, bir başka deyişle söz konusu işe ait kesin proje ve mahal listesi hazırlanmadığı için birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının tahmini olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde İdarenin, ihtiyaç olduğu için değil de ileride oluşabilecek ihtiyaçlar için ihaleye çıktığı düşünülmektedir.

Yaklaşık maliyet, tüm ihale sürecinin nasıl yürütüleceğini belirleyen, ihalenin farklı şekillerde yürütülmesi ve sonuçlanmasına sebep olabilen önemli bir ihale bileşenidir. Bir işin yaklaşık maliyeti hesaplanırken, ilk olarak söz konusu iş kapsamındaki miktarların sağlıklı bir şekilde tespiti gereklidir. Şüphesiz miktarların sağlıklı bir şekilde tespit edilmemiş olması yaklaşık maliyetin gerçekçi olmamasına yol açacaktır.

İhale yetkilisinin ihalenin yapılmasına onay verme kararından ihale usulünün tespitine, ihale ilanından tekliflerin değerlendirilmesine, ödenek planlama ve kontrolünden bazı durumlarda yerli istekliler veya teklif edilen yerli malları lehine ihalelerde fiyat avantajı uygulanmasına, yeterlilik kriteri olarak belirlenecek belgelerden aşırı düşük fiyat teklifi sorgulamasına kadar ihale sürecinin birçok aşamasında önemli bir değerlendirme kriteri olarak belirleyici olan “yaklaşık maliyet” kavramı, kamu alımları sisteminin temel esaslarından birini teşkil etmektedir.

Sonuç olarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması genel prensibi ile üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu da etkileyen bir husus olan yaklaşık maliyet belirleme işlemi, yapılabilecek eksik veya hatalı işlem sonucunda ihale sürecinin yanlış

yürütülmesi ve sonuçlandırılmasına neden olabilecektir. Bu nedenle İdarenin yaklaşık maliyet sürecini doğru, gerçekçi, özenle ve mevzuata uygun şekilde yürütmesi büyük önem arz etmektedir.

c) Uygulama Projesi Bulunan Hizmet Binası Yapıtırılması İhalesinin Birim Fiyat Teklif Alınarak Yapılması

Uygulama projesi bulunan Veterinerlik Hizmet Binası Yapıtırılması ihalesinin anahtar teslim götürü bedel yerine, Birim Fiyat teklif alınarak yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

Kesin proje; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje,

Uygulama projesi; belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje,

şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu olduğu, doğal afetler dışında bina işlerinde uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılması gerektiği belirtilmiştir. Bu düzenleme ile uygulama projesi bulunan yapım işlerinin anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilmesi zorunlu kılınmıştır.

Diğer yandan, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme türleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise yapım işlerinde, uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde bina yapım işlerinde uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılması ve buna bağlı olarak anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, uygulama projesi bulunan Veterinerlik Hizmet Binası Yapıtırılması

ihalesinin anahtar teslim götürü bedel yerine, birim fiyat teklif alınarak yapıldığı görülmüştür. Ancak yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca bina yapım işlerinde uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılarak anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda tenkit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ayrı bir ihale konusu oluşturan hizmet binası yapım işinin, birim fiyatlı iş olan “Şişli İlçe Sınırları İçerisinde Bulunan Kamu Hizmet Binalarının Bakım-Onarım ve Muhtelif Cadde-Sokaklarda Asfalt, Tretuvar, Yağmursuyu Hattı Bakım-Onarım Yenileme İşi” kapsamına dâhil edilmesinde mevzuata uyarlılık bulunmamaktadır.

BULGU 26: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Hizmet Alımlarında Hakediş Raporlarının Düzenlenmemesi

İdare tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan hizmet alımlarına ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının düzenlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin “Hakediş raporu” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(1) İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıda belirtilen hakediş raporları düzenlenir.

...

b) Hizmet İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 5): Bu rapor, hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır.” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere doğrudan teminle yapılan hizmet alımlarında sözleşme veya şartnamedeki hükümlere göre yerine getirilmesi gereken taahhütlere ilişkin bedellerin ödenmesinde hizmet işleri hakediş raporunun düzenlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022 yılında doğrudan temin yöntemiyle toplamda 16.861.319,51 TL tutarında 215 adet hizmet alımı yapıldığı ancak söz konusu hizmet alımlarına ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; harcama birimleri tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan hizmet alımlarından, sadece hakedişlere bölünmek suretiyle ödeme emrine bağlananlar için hakediş raporu oluşturulduğu, ancak tek seferde ödeme emrine bağlananlar için hakediş raporu oluşturulmadığı, konu hakkında düzeltici işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, doğrudan temin yöntemiyle yapılan hizmet alımlarında Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne uygun olarak hakediş raporlarının düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması

İdare, serbest tüketici olma hakkına sahip olmasına rağmen elektrik ihtiyacını elektrik dağıtım şirketinden ihale yapmaksızın karşıladığı görülmüştür.

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kurul Başkanlığı" başlıklı 5'inci maddesinin altıncı fıkrasının (b) bendine göre; her yılın Ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun görevleri arasındadır.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde; serbest tüketicinin, Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi ifade edeceği;

"Serbest Tüketici Kapsamı ve elektrik tedariki" başlıklı 6'ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği;

"İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri" başlıklı 39'uncu maddesinin (1) numaralı fıkrasında; serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest

tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği;

Belirtilmiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından her yıl Ocak ayında belirlenen serbest tüketici limiti 2022 yılı için 1.100 kilovatsaat(kwh)'tir. Bu limit her sene başında EPDK tarafından yeniden değerlendirilmekte ve uygun görüldüğü ölçüde düşürülmektedir. Bu limitten daha fazla elektrik tüketenler, serbest tüketici olarak kabul edilebilecektir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK. D 105 sayılı Kamu İhale Kurumu Düzenleyici Kurul Kararında serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği belirtilmektedir. Elektrik alımlarında belirli bir limitin üzerinde tüketim gerçekleştiğinde serbest tüketici olma ve tedarikçisini seçme hakkı bulunmaktadır. Tedarikçisini seçme hakkı; hizmetin kalitesi, çeşitliliği, maliyeti vb. yönlerden isteklileri değerlendirme ve en uygun olanı tercih etme imkânı vermektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde; serbest tüketici olmaları halinde, kamu idarelerinin elektrik ihtiyaçlarını ihale yoluyla temin etmelerinin esas olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2022 yılında toplam 4.370.514,11 kilovatsaat elektrik alımı yapıldığı ve bu yönüyle İdarenin serbest tüketici niteliği taşıdığı ancak elektrik ihtiyacının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri kapsamında değil de tedarikçiden doğrudan alım şeklinde karşıladığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; elektrik enerjisi ihtiyacının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale yoluyla temin edilebilmesine yönelik çalışmaların 2023 yılında gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda açıklandığı üzere; EPDK tarafından belirlenen limit üzerinde bir elektrik tüketimi olan İdarenin, serbest tüketici olmasından dolayı elektrik alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale usulü ile yapması gerekmektedir.

BULGU 28: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, yaklaşık maliyeti 728.072,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının ilan yapılmaksızın pazarlık usulü ile yapılabileceği ifade edilmektedir.

Anılan Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 218.395,00 TL'yi, diğer idarelerin 72.752,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar gerek 21'inci maddenin (f) bendi gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun

görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılan mal ve hizmet alımlarında aşağıdaki tabloda görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: Mal ve Hizmet Alımları İçin Harcanan Tutarlar ve Bütçe Ödeneklerine Oranı

Harcama Kalemleri	2022 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A) (TL)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (B=A*%10) (TL)	21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (C) (TL)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (D) (TL)	Sınırı Aşan Tutar (E=(C+D)-B) (TL)	21/f ve 22/d Kapsamında Yapılan Toplam Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı ((C+D)/A)
Mal alımı	81.186.328,00	8.118.632,80	14.282.989,47	18.298.602,86	24.462.959,53	%40
Hizmet alımı	160.269.500,00	16.026.950,00	7.150.987,04	16.861.319,51	7.985.356,55	%15
Toplam	241.455.828,00	24.145.582,80	21.433.976,51	35.159.922,37	32.448.316,08	%23

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; yapılacak mal ve hizmet alımlarında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkelerine, 22'nci maddede düzenlenen doğrudan temin ile ilgili hükümlere, 62'nci maddede düzenlenen kurallara ve ikincil düzenlemelere uyulması hususunda gerekli önlemlerin alınarak, parasal limit dahilinde yapılan mal ve hizmet alımlarında Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan %10'luk üst sınırının aşılmayacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendi ve 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarında, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan İdarenin yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 29: Kamu İhale Kanunu'na Eklenen Geçici 5 ve 6. Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

İdare tarafından Kamu İhale Kanunu'nun Geçici 5 ve 6'ncı maddeleri kapsamında fiyat farkı verilen yapım işlerinde bütün riskler (all-risk) sigorta bedel ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Ek fiyat farkı ve sözleşme devri" başlıklı geçici 5 ve 6'ncı maddelerinde; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmeler için ek fiyat farkı verilebileceğini ve ek fiyat farkı hesaplamalarına ilişkin usul ve esasların tespitine Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kanun'un Geçici 5'inci maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esasların "Tereddütlerin giderilmesi" başlıklı 12'inci maddesinde "(1) Bu Esasların uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Kamu İhale Kurumu yetkilidir." hükmü yer almaktadır. 4735 sayılı Kanun'un bu hükmüne istinaden 24/02/2022 tarihinde yayınlanan 2022/DK.D-94 numaralı Kamu İhale Kurul kararının 10'uncu maddesinde;

"Yapım işlerinde all-risk (bütün riskler) sigorta bedeli için ek bedel talep edilip edilmeyeceği hususuna ilişkin olarak:

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında 'Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.' hükmü yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükmüne göre ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu dikkate alındığında, ek fiyat farkı olarak ödenecek bedelden kaynaklanan hakedişlerdeki artış tutarı için de sigorta

bedelinin artırılması gerektiği,” düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, fiyat farkı verilen yapım işlerinde ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde aşan tutar kadar sigorta bedelinin artırılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan yapım işleri kapsamında yüklenicilere, Kamu İhale Kanunu’nun Geçici 5 ve 6’ncı maddelerine istinaden ek fiyat farkı ve artırımlı fiyat farkı ödenmesine rağmen söz konusu işlere ait bütün riskler (all-risk) sigorta bedellerinin güncellenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguya iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde fiyat farkı ödenen hallerde zeyilname ile sigorta poliçe bedelinin güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 30: Personel Taşıma Hizmeti Hakediş Ödemelerinin Tamamının İdare Tarafından Doğrudan Yüklenici Firmaya Ödenmesi

İdarenin ihale ederek temin ettiği personel taşıma hizmeti işi kapsamında, araç sahiplerinin kendilerine veya bildireceği banka hesabı numarasına ödenmesi gereken tutarların doğrudan yüklenici firmaya ödendiği görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği’nin 8’inci maddesinde; *“Kamu kurum ve kuruluşlarının taşıma işini üstlenen gerçek ve tüzel kişilere ödenecek ücretin %75’i ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından araç sahiplerinin kendisine veya bildireceği banka hesap numarasına doğrudan ödenir.”* düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu ihaleye ilişkin oluşturulan idari şartnameye göre personel taşımada kullanılacak araçların bir kısmını yüklenicinin kendi malı olması gereken araçlar oluşturmaktadır. Yüklenici kendi malı olmayan araçları da belirli kriterler doğrultusunda yapacağı anlaşma ile üçüncü şahıslardan temin edebilecektir. Yüklenicinin kendi malı olmayan araçlara ilişkin olarak İdare tarafından yapılacak ödemelerin mezkûr Yönetmelik çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, personel taşıma hizmeti işine ait sözleşme kapsamında yapılan

hakediş ödemelerinin tamamının yükleniciye ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 2022 yılında yapılan personelli araç kiralama hizmet alım işinin ara hakedişlerinde, ödemenin tamamı ana yüklenici firmaya yapıldığı, ancak kesin hakediş ödemesi yapılırken çalışanların alacaklarının bulunmadığına dair muvafakatname alınarak çalışanların ücretlerinin eksiksiz ödenmesi sağlandığı, mevcut durumda personelli hizmet alımı sözleşmesi bulunmadığı ifade edilmiştir.

Yüklenicinin kendi malı olmayan araçlara ilişkin olarak, İdarece yapılacak ödemeler Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Mezkur Yönetmelikte açıkça düzenlenen bu hususta madde hükmüne uygun hareket edilmelidir.

Sonuç olarak, yüklenicinin kendi malı olan araçlar hariç olmak üzere hakediş bedellerinin %75'lik tutarlarının araç sahiplerinin kendilerine veya bildirecekleri banka hesaplarına ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 31: İhtiyaç Sahiplerine Dağıtılmak Üzere Alınan Gıda Destek Kolilerinin Alımında Ve Dağıtımında Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere alınan gıda destek kolilerinin hem alım sürecinde hem de dağıtılması aşamasında hatalı uygulamalar bulunduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla sosyal hizmet ve yardım yapabileceği, (b) bendinde belediye hizmetlerinin sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı belirtilmiş; 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde ise dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik' in "Muayene ve kabul komisyonlarının kurulması" başlıklı 6'ncı maddesinde muayene ve kabul komisyonlarının biri başkan, biri işin uzmanı olmak üzere en az üç veya daha fazla tek sayıda kişi ile yedek üyelerden kurulacağı, ancak ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda 4734 sayılı Kanun'a tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebileceği belirtilmiştir. "Komisyonun görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde ise muayene ve kabul komisyonu üyelerinin, yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın veya yapılan işin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını incelemekle sorumlu oldukları vurgulanmıştır.

Yapılan incelemede, ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere alınan gıda destek kolilerinin tesliminde oluşturulan muayene ve kabul komisyonunda işin uzmanı kişilerin bulunmadığı ve muayene ve kabul işlemlerinin işin teknik şartnamesine ve yukarıda yer verilen ihale mevzuatı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmediği; aynı zamanda gıda destek kolilerinin dağıtımında sosyal yardım amacından uzaklaşmış olduğu ve gıda yardımlarının gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılamadığı tespit edilmiştir.

Şöyle ki; İdare tarafından ihtiyaçların tam ve doğru olarak tespit edilememesi nedeniyle önce açık ihale usulü ile 5.000 adet gıda destek kolisi alınmış, daha sonra aynı işte iş artışına gidilerek 1.000 adet daha gıda destek kolisi alınmış, söz konusu işin tamamlanmasından sonra yine aynı yükleniciden pazarlık usulü (21/f) ile 2.250 adet daha gıda destek kolisi alımı yapılmıştır. Söz konusu ihtiyaçlara yönelik planlamaların sağlıklı bir şekilde yapılmaması kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu yerine getirilememiştir. Zira kamu ihalelerinde amaç idarenin en ehil sözleşmeciyi en uygun bedelle bulabilmesi diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesidir.

Öte yandan, İdarede istihdam edilen gıda mühendisleri bulunmasına rağmen söz konusu işlerin muayene ve kontrol komisyonları raportör, eğitmen, memur ve işçi personelden oluşturulmuş, söz konusu işlere ait teknik şartnamelerde muayene ve kabul işlemlerinin nasıl yapılması gerektiği ayrıntılı bir şekilde açıklanmış olmasına rağmen muayene ve kabul

komisyonu işin uzmanı kişilerden oluşturulmadığından alımı yapılan gıda malzemelerinin sadece adet bakımından kontrolü yapılmış, herhangi bir gramaj ve standartlara uygunluk kontrolü yapılmamıştır.

Diğer yandan, gıda destek kolilerinin dağıtımları kişilerden gelen talepler üzerine herhangi bir gelir düzeyi tespit çalışması yapılmadan, ihtiyaç sahipliği gözetilmeden yapıldığından dolayı sosyal yardım amacından uzaklaşmış olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; İdare bünyesinde yürütülen sosyal yardım faaliyetlerinden koli dağıtımı ağırlıklı olarak ramazan ayı içerisinde yapıldığı, 2022 yılı içerisinde yaşanan gıda ve iklim krizi nedeniyle her geçen gün artan gıda fiyatları ramazan ayında beklenen talep sayısını daha da arttırdığı, bu durumda da imkanlar ve o dönemki bütçe koşulları doğrultusunda alınan gıda destek paketleri hak temelli bir anlayış içerisinde ilçede yaşayan vatandaşlara dağıtıldığı, kolilerin alım sürecine yönelik tespit edilen hatalı uygulamaların çözümü için ise muayene ve kabul sürecinde kurulan komisyon üyelerinin alımın yapılacağı konuda yetkin kişiler arasından seçilmesi sağlanacağı ifade edilmiştir.

Belediyelerin sosyal hizmet ve yardım temelli hizmetlerini ihtiyaç sahipliğini gözeterek ayrıca önceki yıl verilerini de dikkate alarak her yıl güncellemesi ve ihalelerini bu doğrultuda planlayarak gerçekleştirmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu nedenle, her gıda destek talebi karşılanabilir nitelikte değildir. İdare uygulamasında olduğu gibi herhangi bir gelir düzeyi tespit çalışması yapılmadan, ihtiyaç sahipliği gözetilmeden doğrudan talep üzerine gıda destek kolisi sağlanması sosyal yardımların amacından uzaklaşmasını sağlamaktadır.

Sonuç olarak; ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde gıda yardımlarının gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması; gıda malzemesi alımlarında muayene ve kabul komisyonlarının işin uzmanı kişilerden oluşturularak muayene ve kabul işlemlerinin mevzuatına uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 32: İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması

İdarenin bazı işlemlerinde avans verilmesini gerektiren şartlar oluşmadığı halde alımlar için avans verilerek ödeme gerçekleştirildiği ve bu harcamalarda ihale mevzuatı hükümlerine

uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Ödeme" başlıklı 35'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının merkezî yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü 55 Sıra no.lu Genel Tebliği'nin 3'üncü maddesinde; ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu belirtilerek, ön ödeme yapılabilmesi için; ilgili kanununda öngörülmüş olması, ön ödeme yapılacak giderin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olması, ilgili bütçe tertibinde ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin harcama biriminde mevcut olması ve bu ödeneğin, ön ödemenin mahsubu yapılanaya kadar saklı tutulması ve Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulması gerektiği, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, avans şeklinde ödeme istisnai ve belli şartlarda kullanılması gereken bir ödeme yöntemi olup, sürekli bir ödeme yöntemi değildir. Giderin ilgili kanunlarda öngörülmüş olması, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi ve zorunlu bir gider olması, ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneğin olması durumunda avans şeklinde ödeme gerçekleştirilebilir. Bir giderin ivedi ve zorunlu olarak değerlendirilebilmesi için ihtiyacın giderilmemesi durumunda kamu hizmetinin aksaması gerekmektedir. Bu ödeme yönteminin ivedi ve zorunlu olmayan giderler için de kullanılması harcamaların ön mali kontrol ve diğer kontrollere tabi tutulmadan yapılmasına sebep olacaktır.

Ayrıca, avans verilmesi için gerekli şartlar oluşmuş olsa bile, ihtiyacın mezkûr maddenin son fıkrasında belirtildiği üzere, idarenin tabi olduğu ihale mevzuatı hükümlerine göre karşılanması gerekmektedir. Gider gerçekleştirildiğinde süresi içerisinde avans mahsubunun yapılması ve alım yöntemine göre kanıtlayıcı evrakların düzenlenmesi

gerekmektedir. 2022 yılı avans sınırının doğrudan temin parasal sınırının altında kaldığı düşünüldüğünde, avans vermek suretiyle ödeme yapılan alımların doğrudan temin usulüne göre yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; bazı giderlerin (çocuk dostu sokak etkinliği hizmet alımı, şişli park festivali etkinliği için hizmet alımı, ulusal gazete alımı, kadınlar günü için baskı hizmeti ödemesi, kırtasiye malzemesi alımı vb.) gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olmadığı halde, avans şeklinde ödeme ile karşılandığı ve bu alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusunun tekerrür etmemesi için gerekli tedbirlerin alınacağını ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ön ödeme suretiyle yapılan işlemlerde ilgili mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 33: Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması

Yapım işlerinde yüklenicilerin İdareden onay almadan alt yüklenici çalıştırdığı, İdarenin ise izinsiz çalıştırılan alt yüklenicilerin gerçek sayıları ile imzaladıkları toplam sözleşme miktar ve tutarlarının ne olduğunun, SGK ile yapılacak mutabakat yazışması ile sorgulanmadığı tespit edilmiştir.

Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumluluklarını düzenleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesinin değişik üçüncü fıkrası gereği; işin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemez. Ayrıca ihale yasaklıları ile ilgili işin ihalesine katılan istekliler o işin alt yüklenicisi de olamazlar.

Yapılan incelemede; 2020/234207 ihale kayıt numaralı "Şişli İlçe Sınırları İçerisinde Bulunan Kamu Hizmet Binalarının Bakım-Onarım ve Muhtelif Cadde-Sokaklarda Asfalt, Tretuvar, Yağmursuyu Bakım-Onarım Yenileme" yapım işinde yüklenicinin İdarenin onayını almadan doğrudan SGK'ya başvurarak yüklenimindeki iş için alt yüklenici dosyası açtığı ve 4 tane alt yüklenici çalıştırdığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından; yüklenicinin iki alt yüklenici için İdareden onay aldığı, İdarece inceleme yapılmayan alt yükleniciler için gerekli çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; 2022 Mali Yılı içinde geçici kabulü yapılanlar da dâhil devam eden tüm yapım işlerinde çalışan alt yüklenicilerin toplam sayısını ve ilgili alt yüklenici sözleşmelerini Sosyal Güvenlik Kurumu'yla yapılacak yazışma ile temin edilerek mevzuatın belirlediği sınırların geçilip geçilmediği, bu kapsamda çalışan alt yüklenicilerin ihale yasaklısı olup olmadıkları, ilgili ihaleye istekli sıfatıyla teklif verip vermedikleri, alt yüklenicilerle imzalanan sözleşmeler üzerinden alınması gereken damga vergisinin vergi dairesine ödenip ödenmediği hususlarında kontrol sağlanması ve vergisi ödenmemiş olanlar için ödenmesinin temini maksadıyla vergi dairesine bildirimde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 34: Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunması

Bazı işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.*" denilmektedir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından Şişli Belediyesi mücavir alanları içerisinde aktif olarak faaliyette bulunan işyerlerinin listesi istenmiş ve kurum bu işyerlerinin toplam sayısının 65.761 adet olduğuna dair bilgi, belge ve verileri yazılı olarak tarafımıza iletmiştir.

İdare Ruhsat ve Denetim Birimi kayıtlarında yer alan 37.076 aktif ruhsat verilen işyerleri ile vergi dairesi kayıtları karşılaştırılması sonucu 28.685 işyerine ruhsat verilmediği tespit edilmiştir. İdare tarafından ilçe sınırları içerisinde ruhsat verme yetkisinin olmadığı işyerlerinin tespitine yönelik çalışma yapılmaması sebebiyle ruhsatsız çalışan işyerlerinin tespitine ilişkin örneklem yapılmış ve PERPA Ticaret Merkezi ile Teşvikiye semtinde bulunan

işyerlerine verilen işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı mükellefleri ile vergi mükellefleri karşılaştırılması yapılmıştır.

Aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere belediye tarafından işyeri ve çalıştırma ruhsatı verme yetki ve sorumluluğunda olan 1.192 işyerine ruhsat verilmemiş ve ruhsatlandırma çalışması da yapılmamıştır.

Tablo 12: İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşyeri Sayısı

	Belediye Tarafından Ruhsat Verilen İşyeri Sayısı	Vergi Mükellefi Sayısı	Fark
PERPA İş Merkezi	3432	4183	751
Teşvikiye	2719	3160	441

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve zabıta müdürlüğü tarafından gerekli denetim çalışmalarının devam ettiğini fakat işyeri sirkülasyonunun fazla olması sebebiyle denetim faaliyetlerinde eksik kalınabildiğini ve konu hakkında yapılan denetim faaliyetlerinin sıklaştırılacağı ifade edilmiştir.

İşyeri açma ve çalıştırma ruhsatına ilişkin işlemlerin belli bir standartta takip edilmemesi ve kurumun kontrol ve denetim faaliyetlerini etkin bir şekilde yürütmemesi sebebiyle işyeri açma izin harcı gelirlerinin tahakkuk ve tahsilat işlemleri sağlıklı bir şekilde yapılamamaktadır. Bu nedenle işyeri açma ruhsatı başvurularının incelenmesi ve sonuçlandırılması ile sonrasında gerçekleştirilen kontrol ve denetim faaliyetlerinin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmekte, İdarenin gelir kaybı yaşamamasını teminen, ruhsatsız işyerlerinin tespit edilmesi ve tespit edilen işyerlerine ilişkin mevzuatta belirtilen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 35: Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının İhale Usulleri Yerine Doğrudan Temin Usulü İle Yapılması

İdare tarafından yıl boyunca süreklilik arz eden bazı mal ve hizmet alımlarının ihale usulleri yerine kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel ilkeler' başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları belirtilmiş; ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri

kısımlara bölünemez denilerek ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin limitinin altında kalınmaması gerektiği açıkça ifade edilmiş ve Kanun' un temel ilkeleri arasında sayılmıştır.

Anılan Kanun'un 22'nci maddesinde ise doğrudan temin yöntemi düzenlenmiştir. Söz konusu yöntem bir ihale usulü olarak değil bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. 2022 yılı için 22/d doğrudan temin limiti büyükşehir belediye sınırlarında olan idareler için 218.395,00 TL, diğer idareler için 72.752,00 TL olarak belirlenmiştir. Bu yöntemle göre yapılacak doğrudan teminde ihtiyaçların, Kanun'un 18'inci maddesinde sayılan ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisine görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mümkün kılınmıştır. Doğrudan temin yöntemi, ihale yapılmasındaki süreçlerin olmaması nedeniyle ihtiyaçların daha hızlı yerine getirilmesi imkânı getirirse de bu yöntemin rekabet, saydamlık gibi ilkeleri zedelememesi ve genel bir alım yöntemi olarak benimsenmemesi için düzenlemeler yapılmıştır.

Bu husus Kanun'un 5'inci maddesinde temel ilke olarak benimsenmiş olmakla birlikte ayrıca, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. maddesinde de;

“Ayrıca 4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanununun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.” denilerek ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin limitinin altında kalınmaması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen ve yıl boyunca süreklilik arz eden bazı mal ve hizmet alımlarının (çay ve su alımları, temizlik hizmeti alımları, tiyatro hizmeti alımları, vs.) ihale usulleri yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu uygulamalar yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Tablo 13: İhtiyaçlara İlişkin Alımlar

Sıra No	İşin Adı	Yıl Boyunca Tekrarlanan Alım Sayısı	Toplam Tutarı (TL)
1	Su Alımları	11	2.199.178,00
2	Çay Alımları	5	632.873,20
3	Temizlik Hizmeti ve Malzemesi Alımları	7	741.184,00
4	Tiyatro Hizmeti Alımları	25	373.500,00
5	Jeneratörlerin Tamir ve Bakım Hizmetleri	8	354.191,00

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bahse konu bulguda yer alan durumlara gerekli dikkat ve özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının, doğrudan temin yöntemi yerine ihale ile yapılması hem mevzuatın hem de kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının gereğidir.

BULGU 36: Belediye Meclisinin Yetkisinde Olmamasına Rağmen Çevre Temizlik Vergisine Esas Olan Bina Gruplarında Değişiklik Yapması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye meclisine verilen çevre temizlik vergisinin hesaplanmasında derece belirleme yetkisinin sınırları aşılarak bina gruplarına ilişkin düzenleme yapıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı mükerrer 44' üncü maddesinde; "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir. Belediye meclisleri, buldukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini de dikkate alarak binaların hangi dereceye gireceğini tespit etmeye yetkilidir.*" hükmü yer almakta ve çevre temizlik vergisinin hesaplanmasına esas oluşturacak bina grup ve dereceleri belirtilmektedir.

Tablo 14: Çevre Temizlik Vergisi Bina Grup ve Dereceler

Bina Grupları	1. Derece	2. Derece	3. Derece	4. Derece	5. Derece
1. Grup	1.400	1.120	840	700	560
2. Grup	850	670	500	420	340
3. Grup	560	450	340	280	225

4. Grup	280	225	170	140	115
5. Grup	170	140	100	85	70
6. Grup	85	70	50	40	30
7. Grup	30	25	18	15	12

13.12.2005 tarih ve 2005/9817 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çevre temizlik vergisi uygulamasına esas olacak bina gruplarını belirlemiştir.

Tablo 15: Çevre Temizlik Vergisi Bina Grupları

BİNA GRUPLARI	1-Öğrenci sayısı: (Okul,yurt,kreş,dershane, kurs,eğitim merkez, anaokulu, yuva vb. eğitim ve öğretim faaliyeti yapılan binalar.)	2- Yatak kapasitesi: (Konaklama tesisleri ile hastahaneler ve diğer yataklı sağlık tesislerine ait binalar.)	3-Kullanım alanı (m ²): a) Her türlü yeme, içme ve eğlence yerleri.	b)Daimi surette faaliyet gösteren lunapark, panayır, fuar, stadyum, hipodrum, spor salonu gibi yerler ile eşya depolamaya mahsus olan yerler.	4-Koltuk sayısı: (Sinema, tiyatro, opera, bale vb. biletle girilen koltuklu eğlence yerleri.	5-Personel sayısı: (1, 2, 3 ve 4 üncü sıradakiler hariç, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetler için kullanılan binalar ile bunlar dışında kalan faaliyetlere mahsus binalar.)
I.GRUP	750'den fazla	500'den fazla	1000'den fazla	5000'den fazla	2000'den fazla	300'den fazla
II.GRUP	750-500	500-300	1000-500	5000-4000	2000-1500	300-200
III.GRUP	499-250	299-150	499-250	3999-3000	1499-1000	199-100
IV.GRUP	249-100	149-50	249-100	2999-2000	999-500	99-50
V.GRUP	99-50	49-20	99-50	1999-1000	499-250	49-10
VI.GRUP	49-20	20'den az	50'den az	999-500	249-100	9-4
VII.GRUP	20'den az	-	-	500'den az	100'den az	3 ve daha az, konutlar

Anılan mevzuat hükümleri ve bina grup ve dereceleri tablosu birlikte değerlendirildiğinde uygulama şu şekilde olmalıdır: Örneğin öğrenci sayısı 750'den fazla olan bir eğitim merkezi, bina gruplamasında 1. grupta yer almaktadır. Derecesi ise Kanun'un verdiği yetkiye dayanarak belediye meclisi tarafından 1-5 arasında tespit edilecektir.

Çevre temizlik vergisi uygulaması ve hesaplanmasında esas teşkil edecek göstergeler Belediye Gelirleri Kanunu ve 2005/9817 Bakanlar Kurulu Kararı ile hüküm altına alınmıştır. Kanun, mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini de dikkate alarak binaların hangi dereceye gireceğine yönelik belediye meclisine derece belirleme yetkisi vermişken, bina grupları üzerinde herhangi bir tespit yapma yetkisi vermemektedir.

Belediye meclisi 23.11.2001 tarihli ve S/762 numaralı Meclis kararı ile 01.01.2002

tarihinden itibaren geçerli olmak üzere bina derecelerinin yanında bina grupları üzerinde de bazı düzenlemeler yapmıştır. Örneğin personel sayısı 10-49 arasında olan ve 5. grupta yer alması gereken işyerine 4. grupta, öğrenci sayısı 20-49 olan ve 6. grupta olması gereken eğitim faaliyet alanına 5. grupta yer vermiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Çevre temizlik vergisi uygulamasında bina grupları üzerinde değişiklik yapılmasına yönelik meclis kararı mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 37: Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Kayıtlarının Uyumsuz Olması

Çevre temizlik vergisi mükellef kayıtları ile işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı mükellef sayıları ve vergi mükellefi sayıları arasında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44' üncü maddesine göre, Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından Şişli Belediyesi mücavir alanları içerisinde aktif olarak faaliyette bulunan işyerlerinin listesi istenmiş ve kurum bu işyerlerinin toplam sayısının 65.761 adet olduğuna dair bilgi, belge ve verileri yazılı olarak tarafımıza iletmıştır.

Ruhsat ve Denetim Birimi kayıtlarında yer alan 37.076 aktif ruhsat verilen işyeri olduğu ve 42.556 adet işyeri için çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti kurulduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından ilçe sınırları içerisinde ruhsat verme yetkisi olmayan işyerlerinin tespitine yönelik çalışma yapılmaması sebebiyle çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadan faaliyet gösteren işyerlerinin tespitine ilişkin, PERPA Ticaret Merkezi ile Teşvikiye semtinde bulunan işyerlerine verilen işyeri açma çalıştırma ruhsatı mükellefleri ile vergi mükelleflerinin adres bazlı olarak karşılaştırılması yapılmıştır.

Aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere ruhsat ve denetim müdürlüğünden alınan işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilen işyerlerine ilişkin bilgilerde Teşvikiye'de 2.719 adet ruhsatlı işyeri olduğu tespit edilmiş ve İdare tarafından verilen işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı sahibi 336 adet işyeri için çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin kurulmadığı görülmüştür.

Bununla birlikte Perpa İş Merkezi'nde vergi mükellef sayısından fazla Çevre Temizlik Vergisi mükellefinin olması da kapanan ve açılan işyerleri ile alakalı gerekli denetimlerin zamanında, yerinde ve sağlıklı bir şekilde yapılmadığını göstermektedir.

Tablo 16: Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Sayısı

	Belediye Tarafından Ruhsat Verilen İşyeri Sayısı	Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Sayısı	Vergi Mükellefi Sayısı
PERPA İş Merkezi	3432	4624	4183
Teşvikiye	2719	2383	3160

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve uyumsuzluğun ana nedeninin 3572 sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde belirtilen işletmelere 3572 sayılı kanun hükümleri uygulanmaz" hükmü içerdiğini ve Şişli ilçe sınırları içerisinde 3572 sayılı Kanunun 2. maddesinde belirtilen işletmelerin yoğunlukta olması nedeniyle çevre temizlik vergisi mükellef kayıtları arasında uyumsuzluklar olduğunu ve ayrıca mali hizmetler müdürlüğü saha denetim ekiplerince çtv kaydı bulunmayan işyerlerine yönelik tespit çalışmaları devam ettiğini ifade etmiştir.

Çevre temizlik vergisi gelirlerini ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için mükellefiyetlerin doğru ve güvenilir verilere istinaden tesis edilerek kontrol ve denetim faaliyetlerinin etkin bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 38: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması

İdare tarafından eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken bazı iş yerlerine herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işlemi yapılmadığı 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; 19'uncu maddesinde, eğlence vergisinden istisna ve muafiyetler; 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, verginin matrahının biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerleri için mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanun'un 96'ncı maddesine göre tespit edilecek miktar olduğu; 21'inci maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 5 ila 100 TL arasında vergi alınacağı; 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence

yerlerindeki her aya ait verginin o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Danıştay 9'uncu Dairesi'nin 07/11/2007 tarih ve E: 2005/5313, K:2007/3726 sayılı kararında özetle, "playstation salonları biletle girilmesi zorunlu eğlence yerlerinden olmadığından, söz konusu salonlardan belediye meclisince belirlenen tarifeye istinaden Eğlence Vergisi alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı..." denilerek atari, oyun makinesi ve bilgisayar oyunlarının oynatıldığı playstation oyun salonlarının faaliyetlerinin eğlence vergisinin konusuna girdiği ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri ve Danıştay Kararı birlikte değerlendirildiğinde; istisna ve muafiyet kapsamında bulunmayan ve biletle girilmesi zorunlu olmayan oyun salonları (playstation), bilardo salonları ve müzikhollerden eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden işyeri unvanı playstation salonu, bilardo cafe ve müzikli lokanta olan ve idarece işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilmiş işyerleri ile hâlihazırda eğlence vergisi mükellefiyeti kurulmuş olan mükelleflerin adres bazlı karşılaştırılmasında, 26 adet işyerine playstation salonu, bilardo cafe ve müzikli lokanta işyeri ünvanlı, işyeri açma çalıştırma ruhsatı verildiği ve bu işyerlerinden sadece 5 âdeti için eğlence vergisi mükellefiyetinin kurulduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu verginin takip ve tahsilinin yapılmaması, İdare gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, mevzuat hükümleri uyarınca eğlence vergisinin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 39: Eğlence Vergisi Tahsilatlarından Veremle Savaş İçin Payların Ayrılması Konusunda Hatalar Yapılması

Eğlence vergisi tahsilatlarından veremle savaş için ayrılan payların ilçe sınırları içerisinde bulunan Verem Savaş Derneği'ne faaliyette bulunduğu sürece gönderilmediği ve Veremle Savaş Derneği'nin kapandığı tarihten itibaren de pay ayrılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Sosyal amaçlı yardımlar başlıklı 103'üncü

maddesinde; “ *Eğlence Vergisi hasılatının yüzde 10’u, bulunan yerlerde darülaceze ve benzeri kuruluşlar hissesi olarak ayrılıp belediyece sözü geçen müesseselere yüzde 10’u da verem savaşına ayrılıp belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa yardım olarak bu derneğe verilir.*” hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere belediye sınırlarının içerisinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı olması şartıyla eğlence vergisi tahsilatlarının %10’nun Derneğe aktarılması gerekmektedir. Ancak incelemeler neticesinde Şişli ilçe sınırları içerisinde Verem Savaş Derneğinin teşkilatının olmadığı, derneğin 19.06.2013 tarih ve 15256 sayılı yönetim kurulu kararı ile 15.07.2013 tarihinde Şişli Verem Savaş Dispanserini kapattığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla 15.07.2013 tarihi itibarıyla eğlence vergisi tahsilatlarından veremle savaşa ayrılması ve Derneğe aktarılması gereken pay konusuz kalmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde eğlence vergisi tahsilatlarının %10’nuna tekabül eden ve verem savaşına ayrılan payın muhasebe kayıtlarında 1.531.463,80 TL olduğu görülmüştür. Kayıtlarda olan bu paranın 1.246.287,78TL’si 15.07.2013 tarihinden önce hesaplara Verem Savaş Derneğine gönderilmek üzere alınmış; 285.176,02 TL’si ise ilçe sınırları içerisinde Verem Savaş Derneği teşkilatı olmamasına ve payın konusuz kalmış olmasına rağmen Verem Savaş Derneğine gönderilmek üzere ayrılmıştır.

Anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere tahsil olunan eğlence vergisinden Verem Savaş Derneğinin ilçe sınırları içerisinde teşkilatı olması şartıyla %10 pay ayrılacağı ve derneğe aktarılacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve Şişli Verem Savaş Dispanseri'nin kapatıldığı 15.03.2013 tarihinden önce tahakkuk eden tutarın Derneğe ödenmesinin sağlanacağını ve ilgili tarihten sonra tahakkuk eden tutarın da gelir kaydı yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Verem Savaş Derneğine ait Şişli Verem Savaş Dispanserinin 15.07.2013 tarihinde kapanmış olduğundan bu süreye kadar yapılan eğlence vergisi tahsilatlarının %10’nun Derneğe aktarılması; derneğin ilçede teşkilatının kalmamış olmasından dolayı bu süreden sonra yapılan eğlence vergisi tahsilatlarından pay ayrılmaması gerekmektedir.

BULGU 40: Reklam Panolarından Kira Süresi Dolanların Tekrar İhaleye Çıkılmadan Ecrimisil Uygulanması Suretiyle Kullandırılması

2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen bazı reklam panolarının kira süresi sonunda yeniden ihale edilmeksizin ecrimisil takdir edilmesi yoluyla kişilere kullandırılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Kapsam başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, Kiralarda sözleşme süresi başlıklı 64'üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise aynı Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazların kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Belediyelerin gayrimenkullerinin kiralanması 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesi gereği ihale edilmek suretiyle yapılması gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılmalıdır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; kanun koyucu, Belediye taşınmazlarının bu kanuna göre kiraya verilmesi gerektiği noktasında iradesini ortaya koymuştur. Bu itibarla İdare mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılmalı ve sözleşme süresinin bitiminde aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanundaki belirtilen usullerden

biriyile ihaleye çıkılmalıdır. Kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınmalı; işgalin devam etmesi durumunda Kanun'un 75'inci maddesi gereği taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulmalıdır.

Yapılan incelemeler neticesinde; İdare, bilbord ve reklam panolarının kiralanması için ihaleye çıkmış ve 21.09.2017 tarih ve 2017/439 numaralı encümen kararı doğrultusunda 31.10.2017-31.10.2018 tarihlerini kapsayacak şekilde firma ile 10 adet bilbord ve 90 adet raket için sözleşme imzalamıştır. Ancak sözleşme süresinin bitmesine rağmen tekrar ihaleye çıkılmamış, ihaleyi alan firmaya ecrimisil takdir edilmek suretiyle 01.11.2018-31.10.2019 tarihleri arasında reklam panolarını kullandırmaya devam etmiştir.

İhaleyi alan ve ecrimisil takdir edilmek suretiyle kullanıma devam eden firmanın reklam panolarını kullanmayı bıraktıktan sonra başka bir firma 70 adet 120*180 ebadında çift yüzlü ve toplamda 303 metre kare sabit alanı 01.01.2020 tarihinden itibaren kullanmaya başlamış ve İdare tarafından fuzuli şagil konumunda olan bu firmaya ecrimisil takdir edilmiş ve 31.12.2022 tarihi itibariyle de bu kullanım devam etmiş ve bu kullanım içinde ecrimisilin yanında ilan ve reklam vergisi tahakkuku yapılmamıştır.

Anılan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde geçmişe yönelik alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi Kanun'un amir hükmüdür ve kanun koyucu burada bir takdir yetkisine izin vermemiştir. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Bunula beraber her ne kadar ihalesiz ve mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde taşınmaz kullanımı olsa dahi ecrimisil takdir edilen ve reklam panolarını kullanan kişilerden ilan ve reklam vergisi tahakkuku ve tahsili yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş, işgalcilere ilişkin ecrimisil düzenlendiğini ve bulguda yer alan diğer konulara ilişkin iş ve işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

İdarenin, reklam panoları ve bilbordlar için 2886 sayılı Devlet İhale Kanuna uygun şekilde ihale yapması, fuzuli şağiller için mevzuat amir hükümlerini yerine getirmesi ve bu kişilere ilişkin ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilini yapması gerekmektedir.

BULGU 41: Yapı Denetimi Hakkında Kanun Uyarınca Belediyeye Gönderilmesi Gereken Payın Takip Edilmemesi

Yapı sahipleri tarafından 2022 yılı içerisinde yapı denetim hizmet sözleşmelerine istinaden yapı denetim kuruluşları için il muhasebe müdürlüğüne ödenen hizmet bedellerinden İdare payının tahsil edilmediği görülmüştür.

4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un "Yapı denetimi hizmet sözleşmeleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"...

(Değişik beşinci fıkra: 12/72013-6495/73 md.) Yapı denetimi hizmeti için yapı denetim kuruluşuna ödenecek hizmet bedeli, yapı denetimi hizmet sözleşmesinde belirtilir. (Değişik cümle: 11/5/2018-7143/19 md.) Bu bedel, hizmet bedeline esas yapı yaklaşık maliyetinin %1,5'i kadardır. Hizmet bedeli oranı, yapım süresi iki yılı aşan iş için yıllık %5 artırılır ve yapım süresi iki yıldan daha az olan işler için yıllık %5 azaltılır. Bu bedele, katma değer vergisi ile yapı denetim kuruluşu tarafından talep edilen ve taşıyıcı sisteme ilişkin olmayan malzeme ve imalâtlar konusunda yapı müteahhidince yaptırılacak olan laboratuvar deneylerinin masrafları dâhil değildir. Yapı denetim kuruluşu, yapı sahibinden başka bir ad altında, ayrıca hiçbir bedel talebinde bulunamaz. ...

(Değişik altıncı fıkra: 12/72013-6495/73 md.) Yapı denetim hizmet bedeli, yapı denetim kuruluşlarının hizmet bedellerinin ödenmesinde kullanılmak üzere yapı sahibince il muhasebe birimlerinde açılacak emanet nitelikli hesaba yatırılır. Yatırılan tutarların %3'ü ruhsatı veren idarenin, %3'ü Bakanlık bünyesinde bulunan döner sermaye işletmesinin hesabına aktarılır." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre; yapı denetim hizmet kuruluşuna ödenecek hizmet bedellerinin il muhasebe birimlerinde açılacak emanet hesaplarına yatırılması ve il muhasebe müdürlüğü tarafından bu tutarın %3'ünün ruhsat veren belediyeye idare payı olarak aktarması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 4708 sayılı Kanun uyarınca yapı ruhsatı ve kullanma izin belgesi

veren İdareye, il muhasebe müdürlüğü tarafından “Yapı Denetimi Hizmet Bedelinden Ruhsat Veren İdare Payı” adı altında herhangi bir tutarın gönderilmediği ve idarenin de bu gelirin tahsil ve takibine yönelik herhangi bir işlem yapmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin gelir kaybına uğramaması için söz konusu payın aktarılması için gerekli çalışmaların yapılması ve payın zamanında aktarılması sağlanmalıdır.

BULGU 42: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmemesi

30.12.2020 tarihine kadar İdarece tahsil edilen otopark bedellerinin büyükşehir belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin son paragrafında; İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacağı, 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 kullanılacağı ve bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamayacağı hükmü yer almaktaydı.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Otoparklar” başlıklı 37’nci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında; İmar planlarının tanziminde planlanan beldenin ve bölgenin şartları ile müstakbel ihtiyaçlar göz önünde tutularak lüzumlu otopark yerleri ayrılır ve otopark ihtiyacı bulunan bina ve tesislere lüzumlu otopark yeri tefrik edilmedikçe yapı izni, otopark tesis edilmedikçe de kullanma izni verilemeyeceği ifade edilmektedir.

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, 5216 sayılı Kanun kapsamında kalan belediyelerde, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılacağı, ilçe belediyeleri hesabında toplanan otopark bedellerinin, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel

otoparkları için kullanılacağı, büyükşehirlerde otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının büyükşehir belediyesince karşılanması zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisi" başlıklı 11'inci maddesinde; Büyükşehir Belediyesini, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemekle yetkilendirmektedir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgelerin en geç on beş gün içinde verileceği belirtilmektedir.

Ayrıca yine 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesi, büyükşehir ile ilçe belediyelerinin birbirlerine göndermeleri gereken payları göndermedikleri takdirde İller Bankası aracılığıyla bu payı tahsil etmelerine imkân sağlanmıştır.

Ancak 30.12.2020 tarihinde 31350 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye Çevre Ajansının Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu'nun 31'inci maddesi ile bu gelirlerin büyükşehir belediyelerine aktarılması uygulaması son bulmuştur. Dolayısıyla 30.12.2020 tarihine kadar ilçe belediyelerince imar mevzuatı gereği otoparklar ile ilgili elde edilen gelirlerin Büyükşehir Belediyesine aktarılması gerekmektedir.

Yapılan denetimde 30.12.2020 tarihine kadar otopark bedeli olarak İdare tarafında tahsil edilen toplam 12.031.121,15 TL'nin İstanbul Büyükşehir Belediyesine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne olan otopark bedeli borçlarının, sadece İller Bankası Payı üzerinden ve Büyükşehir Belediyesi'nden alınan pay borçlarından mahsuplaşılacak suretiyle ödenebildiğini ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 30.12.2020 tarihine kadar ilçe belediyelerince imar mevzuatı gereği otoparklar ile ilgili elde edilen gelirlerin Büyükşehir Belediyesine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 43: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine

belediye gelir tarifesinde yer vermiş olmasına rağmen takip ve tahsilini yapmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde:

"... s) Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

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

... z) İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi," tanımlamaları yapılmıştır.

Yine Aynı Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrası:

"Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar."

"Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesi:

"İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler." şeklinde düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de Sabit Ve Mobil Haberleşme Altyapısı Veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo Ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin

Yönetmelik yayımlanmıştır.

Bu Yönetmeliğin Geçiş hakkına ilişkin anlaşma başlıklı 8'inci maddesine göre; işletmeci ve Geçiş Hakkı Sağlayıcısı geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler. Ayrıca "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; "*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.*" düzenlemesi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede İdarece 2022 yılına ait ücret tarifelerinde geçiş hakkına ilişkin tarife belirlemiş olmasına rağmen herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; takip ve tahsili gereken telekomünikasyon alt yapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerine ilişkin Büyükşehir Belediyesiyle görüşüldüğü, bu konuda bir yetki karmaşası olduğu gözlemlendiğini ve sorunun çözümüne yönelik çalışmaların sürdüğü ifade edilmiştir.

Bulguda yer alan hususa ilişkin yetki karmaşasına mahal verecek bir durum söz konusu değildir. Zira ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için Yönetmelik'te belirtilen geçiş hakkı ücretleri ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmelidir. Aksi durumda belediyelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri arasında yer alan geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk, tahsil ve takibinin yapılmaması, belediyelerin önemli bir gelir kaleminden yoksun kalmasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak; İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin gelir kaybına sebebiyet vermemek adına takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 44: İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Ticari Nitelikte Olmayan İndirim ve Muafiyet Uygulanması

İdarece sunulan bazı hizmetlerin fiyatlandırılmasında belediye ve diğer kamu kurumlarında çalışan personel ve yakınları ile meclis üyeleri ve muhtarlara indirim uygulamasına gidildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde; "*Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan*

ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.” Meclisin görevleri arasında sayılmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97’nci maddesinde; *“Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediyeye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.”* hükmüne yer verilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; *“Genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz”* hükümleri ile kamu hizmetlerinin ücretlerinde indirim yapma yetkisi sınırlandırılmıştır. Aynı maddede *“Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir”* denilmek suretiyle mezkûr hizmetler ile ilgili muafiyetlerin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, muafıklar ve ticari gayeyle yapılacak indirimler dışında herhangi bir indirim yapılmaması esastır.

İdarenin hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde; Tüm-Bel-Sen ile Belediye arasında imzalanan ve 01.01.2022-31.12.2023 tarihleri arasında geçerli olan Toplu İş Sözleşmesinin “Sosyal Haklar” başlıklı 18’inci maddesinde;

a) Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları veya kiralanan Belediye yada özel Kurumlarca işletilen etüt, spor, kültür, otopark vb. tesislerden; çalışanlar, eş ve çocukları %50 indirimli olarak yararlanması için gerekli düzenlemeler yapar.

...

d) İşveren, çalışanların talebi halinde hastalanma, cenaze gibi ihtiyaçlarında kurumun araçlarından ücretsiz olarak yararlandırılır.

e) Sendika tarafından düzenlenen toplantı, kurs, seminer ve konferanslar için işveren kendi salon araç ve gereçlerini ücretsiz olarak tahsis eder.

...”

“Çalışanın Çocuk Hakları” başlıklı 22’nci maddesinde;

“ a) İşveren çocuk gündüz bakımevi açar ayrıca yaz sezonu çalışanların çocuklarının kreşlerden faydalanması için gerekli düzenlemeleri yapar. Çalışanların çocukları bakımevlerinden indirimli olarak faydalanır...” hükümleri yer almaktadır.

Yine İdare tarafından hazırlanarak karara bağlanan 2022 yılı ücret tarifelerinde;

- İşletme Müdürlüğü ücret tarifesinde otoparklar için; İstanbul Büyükşehir Belediyesi İspark ücret tarifesi dikkate alınarak Belediye personeline %50 indirimli uygulanacağı, meclis üyeleri ve muhtarlara 1 adet kontenjan olmak üzere otoparklardan ücretsiz yararlanacağı,

- Kreş ve Gündüz Bakımevi Müdürlüğü ücret tarifesinde kreşler için; özel sektör 600 TL, Kamu Personeli 425 TL, Belediye Personeli 300 TL olacağı,

- Yazı İşleri Müdürlüğü ücret tarifesinde nikâh hizmet ücretleri için; Şişli İlçesinde ikamet eden vatandaşlar için Çarşamba günleri kıyılacak nikâhlar için ücret alınmayacağı ve belediye personeli ile birinci derece yakınları için nikâh işlemlerinin ücretsiz olacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bu uygulamanın çalışanların motivasyonunu yükseltmek ve kuruma karşı aidiyet duygusunu pekiştirmek amaçlı yapıldığını, çalışanların kuruma katkısını ve verimini artırıcı nitelikte olduğunu; uygulamanın 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97’inci maddesine de uygun olduğu ve harç ve katılım payı dışında ki isteğe bağlı hizmetler için düzenlenecek tarifeye göre ücret alma yetkisinin belediyelere verildiğini ve bu yetkinin kullanımı ile ilgili bir sınırlama getirilmediği, ayrıca bulgu konusu yapılan hususların 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine uygun olduğu ve indirimlerin Anayasa da yer alan sosyal devlet ilkesi gereği yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 4736 sayılı Kanun belediye meclisinin tarife belirleme yetkisini ortadan kaldıracı nitelikte değildir. Tarife belirleme yetkisi yine belediye meclisinin uhdesindedir ve fakat tarife belirlerken dikkate alması gereken bazı hususları belirtmektedir. Zira 4736 sayılı Kanun; “...işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.” demek suretiyle indirim yapma yetkisini sınırlanmış ve “Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir” demek suretiyle de muafiyet yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. Dolayısıyla ücret tarifelerini belirleme yetkisi 5393 sayılı Kanun gereği belediye meclisine aittir ancak indirim ve muafiyet ile ilgili sınırları ise 4736 sayılı Kanun belirlemektedir.

İdare gelirlerinde azalmaya yol açmamak adına, mevzuatta belirtilen zorunlu ya da ihtiyari indirim ve muafiyetler haricinde, İdarece sunulan ücrete tabi hizmetlerde herhangi bir kişi veya kuruluşa indirim ya da muafiyet sağlanmaması gerekmektedir.

BULGU 45: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare taşınmazlarının işgalli kullanımlarına ilişkin ecrimisillerin yılı esas alınarak takdir edilmediği, yılı geçtikten sonra takdir edilen ecrimisil bedellerinin ise son takdir edilen yıl ecrimisil değerleri üzerinden değil işgalin olduğu yıllar esas alınarak daha düşük oranlarda belirlendiği tespit edilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede; fuzuli şagil tarafından işgal edilen taşınmazlarına ilişkin İdare tarafından ecrimisil başlangıç tarihini tespit edildikten sonra geriye dönük 5 yıla kadar, ecrimisil takdir komisyonu tarafından belirlenen tutarlar üzerinden ecrimisil ihbarnamelerini gönderilmiş ancak bazı taşınmazları için ecrimisil ihbarnamesi gönderilen dönemlerden sonra devam eden işgallerde yeni bedellerin takdir edilmesinde yıllar geçmesine rağmen herhangi bir işlem tesis edilmemiştir. Ayrıca yıl veya yıllar sonra gerçekleştirilen ecrimisil takdir komisyonu kararlarında, kararın alındığı dönemden önceki yıllara ilişkin bedeller tespit edilirken karar tarihindeki tutarlar değil de, işgalin gerçekleştiği yıllar dikkate alınarak daha düşük olan oranlar üzerinden belirlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin, ecrimisili taşınmazların olağan bir yönetim şekline dönüştürmemesi, mevzuat hükümleri gereği tahliye iş ve işlemlerini başlatması, ecrimisil tespit tarihine kadarki kullanım süresi için gerçekçi ecrimisil bedeli belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 46: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması

İdarenin bazı taşınmazlarının kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil alınarak kullandırıldığı ve ecrimisil tahsilat oranının yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesine göre, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır.

Aynı Kanun'un 34'üncü maddesine göre de, taşınmaz mal satımına, tramplasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ve süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralınmasına karar vermek belediye encümeninin görev ve yetkileri arasındadır.

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

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." hükmü tesis edilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi, ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesi hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

Yapılan incelemede, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından İdarenin mülkiyetindeki alanların ecrimisil dosyalarının takip edildiği anlaşılmıştır.

Emlak ve İstimlak Müdürlüğünden alınan verilere göre; 2021 yılında 19 adet taşınmaz için ecrimisil tahakkuk ettirilmesine rağmen 2022 yılında 5 adet taşınmaz için ecrimisil takip klasörünün bulunduğu, 2022 yılında işgalli kullanılan alanlara ilişkin gerekli çalışmaların tamamlanmadığı, Mali Hizmetler Müdürlüğü verilerine göre ise 25 taşınmaz için ecrimisil takip klasörü oluşturulduğu görülmüştür.

İdarenin 2022 yılı Gelir Kesin Hesabına göre; 2021 yılından devreden 40.016.703,85 TL, 2022 yılı tahakkuku olarak 3.842.804,48 TL olacak şekilde toplam da 43.859.508,33 TL ecrimisil tahakkuk kaydının bulunduğu, 2022 yılı içerisinde yapılan tahsilatın ise 2.921.754,36 TL olduğu anlaşılmış olup İdarenin ecrimisil tahakkuk tahsilat oranı %6,6'dır.

Ayrıca İdarenin Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan 01.01.2014-31.12.2021 yıllarına ilişkin Muhatap Borç Raporunda gecikme zamları dahil ecrimisille kullandırılan alanlara ilişkin 65.013.161,09 TL toplam borç görünmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarından kiraya verilebilir nitelikte olan alanların ihale edilmek suretiyle kiraya verilmesi, ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının takibinin mevzuatta belirtildiği şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 47: Bağış Olarak Alınan Taşınmazın Protokol Hükümlerine Aykırı Olarak Kullanılması

İdareye bağışlanan taşınmazın üzerine, taraflar arasında akdedilen üst hakkı anlaşmasına ve meclis kararına aykırı olarak yapı inşa ettirildiği ve kullanıldığı görülmüştür.

Şişli İlçesi sınırları dahilinde imar planlarında terki yapılması veya yapılacak olan parsel, yeşil alan, çocuk bahçesi, yol, meydan, spor alanları, okul ve hastane bahçeleri gibi sosyal alt yapıya ayrılmış olan alanların maliklerinin muvafakati alınmak suretiyle üzerlerinin imar planına uygun olarak düzenlenmesi kaydıyla zemin altlarının otopark olarak kullanılması veya tüm masrafları ilgisince karşılanması şartıyla yaptırılması hususunda Belediye Meclisince 25.06.1997 tarih ve 156 no'lu karar alınmıştır.

..... Holding AŞ tarafından; 29.05.1997 tarih ve 97/377 sayılı dilekçe ile Merkez Mahallesi Mezarlık Sokakta bulunan 159 pafta 1042 ada 9 parsel sayılı taşınmazın maliki buldukları belirtilerek, bitişik komşu parselin planlarda çocuk bahçesi olarak işlendiği ve bu yeri plan gereği terk ettiklerini, planlara uygun şekilde zemin üstünün çocuk bahçesi olarak yapılması ve zemin altının ise otopark olarak yapılması için mülkiyeti Belediyede kalmak şartıyla 49 yıllığına kullanım hakkının verilmesi talep edilmiş ve Şişli Belediye Başkanlığı ile protokol imzalanmıştır.

Merkez Mah. 159 pafta, 1042 ada, 9 parselde bulunan taşınmaz Holding tarafından İdareye bağışlanmış olup, Şişli Belediye Başkanlığı ile Holding AŞ arasında imzalanan protokolle;

.... Holding tarafından terki yapılmış olan İstanbul Şişli Merkez Mahallesi 159 pafta 1042 ada 9 parsel sayılı alanda 718 m²'lik arsa üzerinde inşa edilecek katlı otopark ve üstü çocuk bahçesi yapımı ile ilgili olarak bu protokolün imzalandığı,

- İmar planında çocuk bahçesi olarak ayrılmış bulunan, ek projede belirli alan üzerinde avan projede gösterildiği şekle uygun olarak bir çocuk bahçesi ve yeşil alan olarak

düzenleneceği,

- Holding çocuk bahçesi dâhil, inşaatın bitimini Belediye onayladıktan itibaren, tesisi ruhsat istihali suretiyle işletmeye veya kendi kullanımına açabileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu taşınmaz için Emlak İstimlak Müdürlüğü ile fiziki tespit yapılmış, taşınmazın imzalanan protokole göre zemin altında üç kat otopark zemin üstünde çocuk bahçesi olarak inşa edilmesi gerekirken zemin altına iki kat otopark zemin üstüne iki kat ofis olarak inşa edilip kullanıldığı/kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Akdedilen protokolün esasını oluşturan eserin inşasında oluşan farklılıklar nedeniyle protokolün bu haliyle sürdürülmesinin mümkün olmadığı, zira kamunun kullanımına bırakılmış bir alan olarak öngörülen park alanında yüklenicinin gelir elde ettiği ofis alanları bulunduğu ve taraflar arasında akdedilen protokolün hükümlerine uygun olarak yerine getirilme imkânının kalmadığı için ya protokolün feshedilmesi ya da piyasa rayiçlerine ve kullanım durumuna göre güncellenmesi gerekmektedir.

Ayrıca söz konusu protokol kapsamındaki iş ve işlemler gelir getirici nitelikte olduğundan İdare, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri gereğince bu nitelikteki iş ve işlemlerini ihale yapılması suretiyle yerine getirmelidir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; protokole konu taşınmazın üzerinde yapı kayıt belgesinin bulunduğu, belgenin iptali için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına başvurulduğu ancak başvurunun reddedildiği, bundan sonraki süreçte bulgudaki hususlara ve taşınmazın hukuki durumuna göre iş ve işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin söz konusu taşınmazı yapılan protokole uygun olacak şekilde kullanması/kullandırması gerekmekte olup bu doğrultuda gerekli iş ve işlemlerin yerine getirilmesi ve bunun sağlanamaması halinde üst hakkı sözleşmesinin iptali ve tapu sicilinden terkinin için gerekli sürecin başlatılması gerekmektedir

BULGU 48: İdarenin Lojmanlarının Tahsislerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından lojman tahsis ve kullanımına ilişkin çıkartılan ve yürürlükte olan Şişli Belediye Başkanlığı Lojman (Konut) Yönetmeliği'nin Kamu Konutları Kanunu ve Kamu

Konutları Yönetmeliği'ne aykırı hükümler barındırdığı ve bu düzenlemeden hareketle personele, görevlerine uygun olmayan lojman tahsisi yapıldığı görülmüştür.

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun;

“Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, bu kanunun amacının kamu konutlarının tahsis biçimini, oturma süresini, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin temel ilkeleri belirlemek olduğu, “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde belediyelerinde bu Kanun kapsamında olduğu düzenlenmiştir.

“Kamu konut türleri ve konut tahsisi” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“Kamu konutları, tahsis esasına göre aşağıda belirtilen dört gruba ayrılır:

a) Özel tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek temsil özelliği olan makam ve rütbe sahiplerine tahsis edilen özel nitelikli konutlardır.

b) Görev tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek makam ve rütbe sahiplerine, görevlerinin önemi ve özelliği, yetki ve sorumlulukları gereğince tahsis edilen konutlardır.

c) Sıra tahsisli konutlar; hizmet süresi, daha önce kamu konutlarından yararlanma durumu ve süresi, çocuklarının ve bakmakla mükellef olduğu aile fertlerinin sayısı, aile fertlerinin gelir durumu, konuttan yararlanma için bekleme süresi, eşinin de bu Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda çalışan personel olması gibi hususlar dikkate alınarak yönetmelikte belirlenecek puanlama esasına göre tahsis edilen konutlardır.

...” denilmektedir.

“Oturma süreleri” başlıklı 4’üncü maddesinde ise;

”Özel, görev ve hizmet tahsisli konutlarda tahsise esas olan görev veya hizmetin devamı süresince oturulabilir.

Sıra tahsisli konutlarda ise oturma süresi beş yıldır. Ancak; bu sürenin tamamlanmasından sonra konuttan yararlanacak başka birinin olmaması halinde, belli bir süre verilmeksizin ve şartlı olarak oturmaya devam edilmesine izin verilebilir.” hükmü yer almaktadır.

Kamu Konutları Kanunu'nun 11’inci maddesine dayanılarak hazırlanan, 16.07.1984 tarih ve 84/8345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Konutları

Yönetmeliği'nin;

“Kamu Konutlarının Türleri” başlıklı 5’inci maddesinde; kamu konutlarının tahsis esasına göre belirtilen dört gruba ayrılacağı, özel tahsisli konutların Yönetmelik’e ekli (1) sayılı cetvelde gösterilen ve temsil özelliği olan makam ve rütbe sahiplerine tahsis edilen özel nitelikteki konutlar olduğu, görev tahsisli konutların Yönetmelik’e ekli (2) sayılı cetvelde belirtilen kişilere, görevlerinin önemi ve özelliği ile yetki ve sorumlulukları gereği tahsis edilen konutlar olduğu, sıra tahsisli konutların ise Yönetmelik’e ekli (4) sayılı cetvelde gösterilen puan durumu dikkate alınarak 9’uncu maddede belirtilen usul ve esaslara göre tahsis edilen konutlar olduğu düzenlenmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’te özel tahsisli, görev tahsisli ve sıra tahsisli konutların tahsis şeklinin açıklandığı 7,8 ve 9’uncu maddelerine göre;

Özel tahsisli konutlar, Yönetmelik’e ekli (1) sayılı cetvelde gösterilen makam ve rütbe sahiplerine tahsis edilecek, bu konutların tahsisinde ayrıca tahsis kararı alınmayacak, bu görevlere seçilme veya atanmak yeterli olacaktır.

Görev tahsisli konutlar, Yönetmelik’e ekli (2) sayılı cetvelde belirtilenlere, cetvelde belirtilen sıraya göre yetkili konut dağıtım komisyonu tarafından tahsis edilecektir.

Sıra tahsisli konutlar ise, Yönetmelik’e ekli (4) sayılı puanlama cetveli esas alınarak konut dağıtım komisyonunca hak sahiplerine tahsis edilecektir. Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli hariç daha önce Yönetmelik’te belirtilen oturma süresince veya daha fazla süre konutta oturanlara, konut tahsis edilemeyecek olup, bu durumda olanlara tekrar konut tahsisi, mevcut talepler karşılandıktan sonra, kalan boş konut olursa Yönetmelik esaslarına göre yapılacaktır. Ayrıca mezkur Yönetmelik’in “Konutlarda oturma süreleri” başlıklı 20’nci maddesinde sıra tahsisli konutlarda oturma süresi beş yıl olarak belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve bahsedilen ekli cetveller birlikte değerlendirildiğinde; özel tahsisli konutların Kamu Konutları Yönetmeliği’nde sayılan temsil özelliği olan makam ve rütbe sahipleri tarafından kullanılabilmesi, diğer tahsis türlerinde de yine mevzuatta belirtilen esaslar dahilinde konut tahsis edileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca Kamu Konutları Kanunu ve Kamu Konutları Yönetmeliği’nde üst yöneticinin doğrudan lojman tahsis edebileceğine ilişkin bir düzenleme yer almamakta; bazı görevlerde bulunanlara görev süreleri boyunca, bazı görevlerde bulunanlara ise yapılacak puanlamaya göre süre sınırıyla lojman

tahsisi öngörülmüştür.

Diğer taraftan İdare tarafından Şişli Belediye Başkanlığı Lojman (Konut) Yönetmeliği hazırlanmış olup;

Yönetmeliğin “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; *“Bu yönetmelik kurum personelinin yararlanması için personelin oturmasına ayrılmış ve ayrılacak konutlar ile bu konutlardan yararlanacak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamındaki personeli (görev ve sıra tahsisli konutlarda) kapsar.”* denilmektedir.

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Personel: Belediyede bir kadroya bağlı aylık alan veya ücreti belediye bütçesinden veya Belediyenin yönetimi ve denetimi altındaki daire, müessese veya şirket tarafından karşılanan görevlileri,

... ifade eder.” düzenlemesi yer almaktadır.

“Konut Tahsis Türleri, Sayıları ve Yararlanma Koşulları” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Belediye Konutları, 5 özel-hizmet tahsisli, 12 görev tahsisli, 18 de sıra tahsisli olmak üzere toplam 35 konut olup, tahsis esasına göre 3 gruba ayrılır.

1. *Özel ve Hizmet Tahsisli Konutlar; Belediye Başkanı’nın belirleyeceği kişilerin kalacağı konuttur. Toplam 5 konuttan oluşur. Oturma süresi, görev süresi ile sınırlıdır.*

...” denilmektedir.

Yapılan incelemede;

1) İdare tarafından hazırlanan Şişli Belediye Başkanlığı Lojman (Konut) Yönetmeliği ile belediye başkanına, 5 adet lojmanı istediği kişilere tahsis edebilme yetkisi tanınarak Kamu Konutları Kanunu ve Kamu Konutları Yönetmeliği’ne aykırı düzenlemelere yer verildiği,

2) Bu düzenlemeden yararlanarak sıra tahsisli lojmandan faydalanabilecek iki personele özel tahsisli lojman kullandırıldığı; ayrıca sıra tahsisli lojmanlarda oturma süresi beş yıl olmasına rağmen bunlardan bir personelin altı yılı aşkın süredir lojmanda oturmaya devam ettiği,

3) İdare tarafından hazırlanan Yönetmelik’te lojmanların sadece Şişli Belediyesi

personeline tahsis edileceği hüküm altına alınmış olmasına rağmen bir lojmanın Belediye Başkanı tarafından başka bir kurum personeline tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından hazırlanan alt düzenlemelerin üst normlara uygun olarak oluşturulması ve mevzuatta belirtilen görevlerde bulunan personele görevlerine uygun olarak Kamu Konutları Yönetmeliği'ne uygun bir şekilde lojman tahsis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 49: Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını trafo inşası sebebiyle kamu şirketi olan TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ) üzerinden özel şirket olan BEDAŞ'a (Boğaziçi Elektrik Dağıtım AŞ) tahsis ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasındaki "*Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.*" hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise, Yönetmelik ekinde yer almamaktadır.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin

birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 6446 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde;

"(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır.

(...)"

Düzenlemesi yapılmıştır.

Ayrıca, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yayımlanan taşınmaz teminine yönelik ilgili mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanan Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslarda bu süreçlerin nasıl işleyeceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, taşınmazların TEDAŞ'a devrine ilişkin yukarıda bahsedilen süreçler işletilmeksizin İdarenin, 4 adet taşınmazı trafo inşası sebebiyle TEDAŞ ve BEDAŞ'a tahsis ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibariyle şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun Geçici 6'ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kamu şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan BEDAŞ'ın yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir.

Netice olarak, ne tahsis talebinde bulunan BEDAŞ ne de adına tahsis yapılan kamu şirketi TEDAŞ, tahsis yapılabilecek kamu kurum ve kuruluşu olduğundan adı geçen şirketlere yapılan taşınmaz tahsisi mevzuata aykırıdır. Bu itibarla, söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik, Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 50: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara ve Üst Hakkı Sahiplerine Mevzuatında ve Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması

İdare tarafından bazı kiralamalarda sözleşmeye aykırı kullanımlar bulunmasına rağmen ilgili kiracılarla akdedilen kira sözleşmelerinin feshedilmediği, üst hakkı verilen kulanıcının taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesine rağmen gerekli yaptırımların uygulanmadığı ve ilgililerin ihalelerden yasaklanması için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirimde bulunulmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde; sözleşme yapıldıktan sonra 63'üncü

maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği, sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği ve gelir kaydedilen kesin teminatın, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemeyeceği ifade edilmektedir.

Kanun'un "İdarelerce İhalelere Katılmaktan Geçici Yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işleneceği belirtilmiştir.

Yukarıda da görüleceği üzere, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilip, teminatlarının gelir kaydedilmesi ve bu kiracıların ihalelere katılmaktan geçici olarak yasaklaması için ilgili bakanlığa bildirilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilen iki adet taşınmazın, ihale şartname ve sözleşmelerinde belirtilen taahhütlerini yerine getirmemesine ve taşınmazların taahhütlerine uygun olarak kullanılmamasına rağmen yüklenicilere mevzuatında, şartnamelerinde ve sözleşmelerinde öngörülen yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Bahsedilen işler, şartname ve sözleşme hükümlerine aykırılıklar ayrıntıları itibariyle aşağıda anlatılmıştır.

1)Mülkiyeti Şişli Belediyesine ait bulunan, Şişli İlçesi Esentepe Mahallesi, 303 pafta 1946 ada, 130 parsel sayılı yerde, Kültürel-Spor-Eğlence-Dinlenme Tesisleri yapımı ve üst hakkı tesisi ile projede semt spor sahası ve lokali olarak gösterilen bölümün yapım süresinin (2 yılın) sonunda Belediyenin kullanımına verilmesi kaydıyla 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi uyarınca ihaleye çıkarılmış olup gerçekleştirilen pazarlık ihalesi sonucunda ihaleyi kazanan KA Gayrimenkul Geliştirme Yatırım ve İnşaat Ticaret AŞ ve Metrosite İnşaat Müşavirlik Hizmet ve Ticaret AŞ ile Şişli Belediyesi arasında 20/10/2009 tarihinde 30 yıl süreli üst hakkı

sözleşmesi imzalanmıştır.

Diğer taraftan; Şişli Belediyesi Esentepe Mahallesi 303 pafta 1946 ada 130 parsel sayılı alanda Üst Hakkı Tesisi Karşılığında Şişli Kültür, Spor, Eğlence ve Dinlenme Tesisi Yapım İşi İhale Şartnamesinin;

“İşin başlama ve bitirme tarihi, gecikme halinde alınacak cezalar” başlıklı 17’nci maddesinde;

“İşbu şartnameye konu yapım işinin süresi 2 (iki) yıl olup, işin başlama tarihi yer tesliminin idarece yapıldığı tarihtir. İşin 2 (iki) yıl içerisinde (ruhsat ve projesine uygun olarak) tamamlanmaması halinde (işbu şartnamenin 18’inci maddesinde sıralanan mücbir haller dışında) yüklenici üst hakkı bedelini ve yapıma ilişkin iki yılın sonunda Belediyenin işletimine bırakılması gerekli alanların rayiç kira bedelini herhalde cezai şart niteliğinde olmak üzere ödemekle yükümlüdür.”

“Taahhüdün yapılmaması hali” başlıklı 19’uncu maddesinde;

“Sözleşme yapıldıktan sonra yüklenicinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine idarenin en az on günlük süreli ihtarına karşın aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminat gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat yüklenicinin borcuna mahsup edilmez.” düzenlemeleri yer almaktadır.

İhale sonucunda yüklenici/kiracı firma ile İdare arasında imzalanan kira sözleşmesinin “Yatırımcının Hak ve Yükümlülükleri” başlıklı 6’ncı maddesinin beşinci fıkrasında;

“Yatırımcı yer teslim tutanağının ve ruhsat devrinin düzenlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde işbu Sözleşmeye konu binayı inşa edecektir. Yatırımcı aynı süre içinde avan projede gösterilen Semt Spor Sahası ve lokal alanlarını Arsa Sahibi’ne teslim edecektir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan şartname ve sözleşme hükümlerine göre, yapım işinin yer teslim tarihinden itibaren iki yıl içinde ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanarak semt sahası ve lokal alanlarının belediyeye teslim edilmesi, mücbir sebep halleri dışında tamamlanamaması halinde yüklenicinin üst hakkı bedelini ve belediyenin kullanımına bırakacağı alanların rayiç kira bedelini cezai şart olarak ödemesi, yüklenicinin taahhüdünü şartname ve sözleşme

hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda idarenin en az on gün süreli ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatının kiracının borcuna mahsup edilmemek üzere gelir kaydedilmesi ve sözleşmenin feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu kiracılar hakkında ihalelerden yasaklama kararı verilip, bu kararlar Resmi Gazete’de ilan edilmelidir.

Söz konusu taşınmaz için Emlak İstimlak Müdürlüğü ile fiziki tespit yapılmış olup taşınmazın şartname, sözleşmeleri ile eki belgelere aykırı olacak şekilde spor sahası ve lokal alanı bulunmaksızın inşa edildiği tespit edilmiştir. Taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen yükleniciye bahsedilen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

Ayrıca Şişli Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü tarafından 11.02.2010 Yer Teslimi ve İşe Başlama Tutanağı, 07.02.2012 geçici kabul itibar tarihi olmak üzere, 29.02.2012 tarihinde Geçici Kabul Tutanağı düzenlenmiştir. Mezkur Geçici Kabul Tutanağında; *“Yapılan işin sözleşme ve eklerine uygun olduğu ve geçici kabule engel olabilecek eksik, kusur ve arızaların bulunmadığı görülmüştür.”* ifadesi yer almakta olup ayrıca yüklenici tarafından 20.12.2012 tarihinde İdareye dilekçede başvuruda bulunulmuştur. Semt spor sahası ve lokal alanların teslimi konulu dilekçede yüklenici tarafından *“ ‘Üst hakkı’ resmi senedi madde 6.5 gereğince Arsa Sahibi sıfatı ile Şişli Belediyesi’ne teslim edilmesi gereken avan projede gösterilen Semt Spor Sahası ve Lokal alanlarının tutanak ekinde teslim alınmasını arz ederiz.”* denilerek işin tam olarak teslim edilmiş ve teslim alınmış gibi evrak düzenlenmiştir. Söz konusu Geçici Kabul Tutanağı ve idareye dilekçe ile başvurular hakkında gerekli cezai hükümlerin işletilmesi gerekmektedir.

2) Şişli Belediyesine Ait Akaryakıt-LPG İstasyonu Kiralama İşi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 36’ncı maddesi gereğince ihale edilmiş olup mezkur işe ilişkin Kiralama İhalesi Şartnamesi’nin;

“Ödeme Şekli” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“İhale kira bedeli net olup, ihalede gerçekleşecek on yıllık ihale bedeli üzerinden sözleşmenin imzalanmasından önce kiralayan tarafından bir defada on yıllık sözleşme bedelinin tamamı KDV’si ile birlikte İdare hesabına yatırıldıktan sonra, sözleşme imzalanacaktır. Bu tutar yatırılmadığında ise sözleşme imzalanmaz, teminatlar gelir

kaydedilerek 2886 sayılı Yasanın ilgili maddelerine göre işlem yapılır.”

“Üçüncü Kişilere Devir-Alt Kiracı” başlıklı 21’inci maddesinde;

“a) İstekli/Kiracı kiralananı kendisinin kullanması esastır. İstekli/Kiracı kiralanan yeri alt kiracıya kiraya veremez, ortak alamaz.

b) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 66. Maddesi kapsamında; Sözleşme, ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar aranır. İzinsiz devir yapılması halinde, sözleşme bozulur ve İstekli/Kiracı hakkında 2886 sayılı Yasanın 62.nci madde hükümleri uygulanır. Ayrıca, İstekli/Kiracı hakkında 2886 sayılı Yasanın 84. ve devamı madde hükümleri uygulanır. Fesih ile birlikte, istekli/kiracı kiralananı hiçbir hükme gerek kalmaksızın tahliye ederek İDAREYE teslim eder. Aksi halde 2886 sayılı Yasanın 75. Maddesi hükümleri uygulanır.

Fesih nedeni ile İstekli/Kiracı tarafından bakiye ihale/kira süresi için kira bedeli mahsup veya iade talep edilemez. İstekli/Kiracı, ihalenin/ihale sözleşmesinin İdarece feshedilmesi nedeni ile İdareden, hiçbir hak, alacak, zarar ve tazminat talebinde bulunamaz. Bu bentte yer alan hükümler izinsiz devir alan hakkında da hiçbir hükme gerek olmaksızın uygulanır.”

“Fesih Halinde Kira Bedeli” başlıklı 26’ncı maddesinde;

“İhale sözleşmesinin;

İsteklinin/Kiracının sözleşmeye aykırı davranması, kaçak akaryakıt satışı, yasalara aykırı faaliyette bulunması, idarenin yetkili makamından yazılı izin almadan mecur, mecurun altı ve üzerindeki müştemilat, eklenti ve sair tüm tesiste tadilat ve ilaveler, eklentiler yapılması halleri ile tesisin kapatılması, çalıştırılmaması, ilgili tüm kurumların kontrol ve denetlemelerinde tespit edilen eksikliklerin istekli tarafından tamamlanamaması sonucu işin terki gibi nedenlerle,

İdarece feshedilmesi halinde, bakiye ihale/kira süresi için kira bedeli mahsup veya iade talep edilemez. İstekli/Kiracı ihalenin/ihale sözleşmesinin İdarece feshedilmesi nedeni ile İdareden, hiçbir hak, alacak, zarar ve tazminat talebinde bulunamaz. İhalenin feshi ile istekli/kiracı hakkında 2886 sayılı Kanununun 84. Madde hükümleri uygulanır.

Fesih halinde istekli/kiracı kiralananı hiçbir hükme gerek kalmaksızın tahliye ederek

İDAREYE teslim eder. Aksi halde 2886 sayılı Yasanın 75. Maddesi hükümleri uygulanır.” hükümleri yer almaktadır.

Şişli Belediyesine Ait Akaryakıt-LPG İstasyonu Kiralama Sözleşmesi İdare ile Kiracı arasında imzalanarak, 25.08.2020 tarih ve 06178 evrak numarası ile Beyoğlu 9. Noteri tarafından tasdik edilmiş olup, şartnamede yer alan ödeme şekli, üçüncü kişilere devir-alt kiracı, sözleşmenin feshi ve kira bedeline ilişkin hükümler aynen yer almaktadır.

Yukarıda yer alan şartname ve sözleşme hükümlerine göre; ihaleyi kazanan isteklinin toplam sözleşme bedelini ve KDV'sini sözleşme imzalanmadan önce İdareye yatırması, kiracı tarafından alt kiracı çalıştırılmaması, kiracının sözleşmeye aykırı davranması durumunda ise kiracı tarafından bakiye ihale/kira süresi için kira bedeli mahsup veya iade talep edilmemek, yüklenici tarafından hiçbir zarar, ziyanı tazmin talebinde bulunulmamak ve haklarında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 84'üncü maddesi uygulanmak üzere sözleşmenin feshedilmesi gerekmektedir.

Belediye hizmet binasının hemen yanında yer alan benzin istasyonunda yapılan incelemede; kiracı tarafından sözleşme imzalandıktan sonra kiralanan yerde tadilat yapıldığı, bu tadilat sonrasında projesinde benzin istasyonu market ve idare binası olarak görünen yapıdan bir kısmı kullanılıp diğer taraftan da yoldan çekme mesafesi, projesine ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı olacak şekilde üstü kapatılarak kafeterya yapıldığı ve ayrıca kiraya verildiği,

İmar durumunda Belediye Hizmet Alanı olarak görünen alana kiracı tarafından tesis yapılıp ayrıca başka bir firmaya ofis olarak kiraya verildiği,

Kiralanan alanda kiracı tarafından ücretli otopark olarak kullanılan alanların mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Kiralama ihalesine ilişkin şartname ve sözleşme hükümlerine göre kiralanan alanda kiracı tarafından alt kiracı çalıştırılması sözleşmenin fesih nedenidir. Kiracının sözleşmeye aykırı davranışı bulunduğundan kira sözleşmesi feshedilmesi peşin tahsil edilen sözleşme tutarından kalan bakiye kira tutarının ve kesin teminatın gelir kaydedilmesi ayrıca kiracı hakkında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 84'üncü maddesi gereği ihalelere katılmaktan geçici olarak yasaklaması için ilgili bakanlığa bildirilmesi gerekmektedir.

Bunlara ilave olarak, kira şartname ve sözleşmelerindeki düzenleme uyarınca, kiracının sözleşmenin bozulmasına neden olması sebebiyle sözleşmenin feshedilmesi halinde, kiracı

kiralananı hiçbir hükme gerek kalmaksızın tahliye ederek İdareye teslim etmesi gerekmektedir. Taşınmazın boşaltılmaması durumunda İdare tarafından, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerine göre işlem tesis edilmelidir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgunun birinci bölümünde yer alan taşınmaz için açıklanan hususlara iştirak edildiği ve gerekli işlemlerin yapılacağı, bulgunun ikinci bölümünde yer alan hususların değerlendirileceği ayrıca eklenti bulunan yapıda yapı kullanma izin belgesinin mevcut olduğu, tasdikli projesinde dükkan nitelikli bağımsız bölümün yanındaki açık oturma alanının kış mevsimi nedeniyle bağımsız bölüme ilave yapılmadan sökülebilen malzeme ile kapatıldığı bu yapının İstanbul İmar Yönetmeliği'nin 62'nci maddesi kapsamında değerlendirildiğini belirtmişlerdir.

Her ne kadar bulgumuzun ikinci kısmında yer alan taşınmaz için tasdikli projesinde dükkan nitelikli bağımsız bölümün yanındaki açık oturma alanının kış mevsimi nedeniyle bağımsız bölüme ilave yapılmadan sökülebilen malzeme ile kapatıldığı bu yapının İstanbul İmar Yönetmeliği'nin 62'nci maddesi kapsamında olduğu belirtilse de söz konusu yapının bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira, İstanbul İmar Yönetmeliği'nin "Yapı ruhsatı gerekmeyen inşai faaliyetler" başlıklı 62'nci maddesinde bahsedilen basit tamir ve tadillerin, balkonlarda yapılan açılır kapanır katlanır cam panel uygulamalarının, korkuluk, pergola, çardak/kameriye ve benzerlerinin yapımı ile bölme duvar, bahçe duvarı, duvar kaplamaları, baca, saçak, çatı ve benzeri elemanların tamiri ve pencere değişiminin ruhsata tabi olmaksızın gerçekleştirilebileceğine ilişkindir. Ancak İdare tarafından kiraya verilen benzin istasyonunun projesinde, benzin istasyonu market ve idare binası olarak görünen yapıdan bir kısmı kullanılıp diğer taraftan da yoldan çekme mesafesi tamamen kullanılarak yola kadar üstünün kapatılıp kafeteryaya çevrilmiştir. Esas yapıda değişiklik yaratan ayrıca esas yapıya eklenen bu bölümün sökülebilen malzeme ile yapılmış olması mezkur Madde kapsamında basit tamir ve tadilat olarak değerlendirilmesini mümkün kılmamaktadır. Ayrıca mezkur işe ilişkin Kiralama İhalesi Şartnamesi'nin "Üçüncü Kişilere Devir-Alt Kiracı" başlıklı 21'inci maddesinde; Kiracının kiralanan yeri alt kiracıya kiraya veremeyeceği ve ortak alamayacağı düzenlenmiştir. Ancak kiracı tarafından benzin istasyonu içerisinde oluşturulan yapılar kiracı tarafından alt kiracılara kiralanmıştır. Bu durum sözleşmeye aykırılık teşkil etmektedir. Açıklanan sebeplerle sözleşmenin feshi ve cezai hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine aykırı olarak yerine getiren kiracılar ile kira sözleşmelerinin feshedilmesi, kesin teminatın gelir

kaydedilmesi, kiracının ihalelerden yasaklanması için Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirimde bulunulması ve derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 51: Dolu Müdürlük Kadrolarına Tedviren ve Vekâleten Görevlendirmelerin Yapılarak Harcama Yetkilisi Unvanının Kullanılması

Hâlihazırda dolu olan ve izin, geçici görev, görevden uzaklaştırma gibi sebeplerle geçici olarak boşalmadığı halde bazı müdür kadrolarına tedviren ve vekâleten görevlendirmeler yapılarak söz konusu kadrolara asaleten atanmış müdürlerin pasif tutulduğu ve tedviren veya vekâleten görevlendirilen personele harcama yetkilisi unvanının kullanıldığı 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.

Diğer yandan, şartları taşıyan kişilerin ilgili kadroya asaleten atanarak görevi ifa etmeleri esas olmakla beraber anılan Kanun'un 86'ncı maddesinde, kadro tahsis edilen kişinin geçici olarak ayrılması veya boş kadro olması halinde hizmetin vekâleten gördürülmesine imkân tanınmış; Kanun'da düzenlenmemekle beraber asilde aranan şartları taşıyan asil veya vekil memur bulunmadığı takdirde hizmetin aksamadan yürütülebilmesi amacıyla 17.05.1987 tarihli ve 19463 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 99 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde tedviren görevlendirmenin yapılabileceği de belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Harcama yetkilisi" başlıklı 63'üncü maddesinde belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olduğu belirtilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde de, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 1 Seri Numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in "Diğer Hususlar" başlıklı 5'inci bölümünde; harcama yetkilisinin kanuni izin, hastalık, geçici görev, disiplin cezası uygulaması, görevden uzaklaştırma ve benzeri nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması halinde ilgili harcama biriminin harcama

yetkilisinin vekâleten görevlendirilen kişi olduğu belirlenmiştir.

Adı geçen Tebliğ'in "Harcama Yetkisinin Devri" başlıklı 4'üncü bölümünde harcama yetkisinin devrinin yazılı olmak zorunda olduğu, devredilen yetkinin sınırlarının açıkça belirlenmiş olması gerektiği, belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı idarelerin harcama yetkilileri bu yetkilerini yardımcılara, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere kısmen veya tamamen devredebilecekleri, harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiş olup harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı, hangi durumlarda vekâleten görevlendirileceği, kimlerin vekâleten harcama yetkilisi olacağı, bu yetkinin nasıl devredileceği açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre müdür kadrosunda bulunan kişinin harcama yetkilisi olarak harcama yetkisini kullanması gerekmektedir. Şöyle ki belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde ilgili birimin en üst yöneticisi olan müdür kadrosunda bulunan memurun, harcama yetkilisi olması gerekmektedir. Bu kadro boş olmadığı sürece bu yetkileri başka birinin kullanması mümkün değildir. Kadro dolu iken, harcama yetkisinin devredilmesi şartları oluşmuşsa dahi, harcama yetkilileri, Tebliğ'de yer verilen parasal limitler dâhilinde olmak üzere bu yetkilerini yardımcılara yardımcısı yok ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere yazılı ve sınırları belirli bir şekilde devredebileceği unutulmamalıdır. Ayrıca Kanun'da ve Genel Tebliğ'de öngörülen istisnai nitelikteki vekâlet veya tedviren görevlendirmeye sadece mevzuatta öngörülen şartların oluşması halinde başvurulması gerekmektedir. Bu uygulamaların, Kanun'da ve Genel Tebliğ'de belirtilen şartların bertaraf edilmesinde bir araç olarak kullanılması mümkün değildir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; Şişli Belediyesinde 2022 yılı için bütçeyle 17.371.001,02 TL ödenek ayrılan Yazı İşleri Müdürlüğü, 135.479.001,73 TL ödenek ayrılan Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, 55.766.249,41 TL ödenek ayrılan Zabıta Müdürlüğü, 8.276.478,40 TL ödenek ayrılan İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, 241.558.982,87 TL ödenek ayrılan Fen İşleri Müdürlüğü, 102.373.340,61 TL ödenek ayrılan Destek Hizmetleri Müdürlüğü, 3.941.956,80 TL ödenek ayrılan Strateji Geliştirme Müdürlüğü ile 15.951.371,81 TL ödenek ayrılan Halkla İlişkiler Müdürlüğü kadroları dolu olmasına rağmen bu kadrolara vekâleten ve tedviren görevlendirmelerin yapıldığı ve harcama yetkisinin 657 ve 5018 sayılı Kanunlar ile ilgili Tebliğlere aykırı olarak kullanıldığı, diğer yandan daha önceden atanan ve kadronun sahibi konumundaki müdürlerin pasif olarak tanımlandığı ve kadronun

gerektirdiği hizmetleri ifa etmedikleri, buna karşın mevzuata aykırı olarak vekâleten ve tedviren görevlendirilen personellerin söz konusu hizmetleri yürüttükleri tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Norm Kadro Yönetmeliği hükümleri gereği oluşturulan başkanlık müdürlüklerinde dolu kadrolarda görev yapacak başka bir memurun bulunmamasından dolayı harcama yetkisini, görevlendirilen kişinin kullandığı ve bulguda yer verilen hususta düzeltici işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; vekâlet veya tedviren görevlendirmeye sadece mevzuatta öngörülen şartların oluşması halinde başvurulması ve harcama yetkisinin devredilmesi uygulamasının mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 52: İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Sınırı Olan 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

İdare tarafından istihdam edilen işçilere yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı maddesinin 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı, on birinci fıkrasında ise fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmaların ne şekilde uygulanacağını çıkarılacak yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; "*Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir. Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sürelerinin hesabında yarım saatten az olan süreler yarım saat, yarım saati aşan süreler ise bir saat sayılır.*" denilmiştir.

Adı geçen Kanun'un "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinde genel bakımdan çalışma süresinin haftada en çok kırk beş saat olacağı, aksi kararlaştırılmadığı takdirde bu sürenin, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde de, Kanun'un 63'üncü maddesinde ve yönetmelikte belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre fazla çalışma süresinin bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olmaması gerekir. Belediye, bu saatin aşılması ve idari para cezasına muhatap olmaması için gerekli tedbirleri almalıdır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından istihdam edilen işçilerden 12'sinin 270 saatin üzerinde, bunlardan 4'ünün 500 saatin üzerinde, 1'inin ise 1000 saatin üzerinde fazla çalışması olduğu ve Kanun'da belirlenen üst limitin aşıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusunun tekrar etmemesi için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından istihdam edilen işçilerin İş Kanunu'na uygun olarak fazla çalışma sürelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 53: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde çalışanların dinlenme hakkının olduğu ve ücretli yıllık izin hakları ve şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasa'da yer verilen bu hüküm doğrultusunda 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 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 iki yüz yirmi Türk lirası (2022 yılında 755 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı İş Kanunu 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.

Yukarıda yer verilen mevzuat düzenlemelerine 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, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışan işçilerin yıllık izinlerinin düzenli bir şekilde kullandırılmadığı, 128 işçinin geçmiş yıllardan devreden toplamda 12.373 gün kullanılmayan izninin bulunduğu 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 idare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; işçi kadrolarında görev yapan personelin, birikmiş yıllık izinlerinin bağlı bulunduları görev müdürlüklerince uygun görülen program dahilinde, 4847 sayılı İş Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi hükümlerine göre yerine getirileceği ve biriken yıllık izinlerin kullandırılmasında birim müdürlüklerine gerekli uyarılarda bulunulacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 54: Mevzuatında Öngörülen Oranda Engelli Personel Çalıştırılmaması

İdare tarafından memur kadrolarında mevzuatın öngördüğü oranda engelli personel istihdamının sağlanmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü” başlıklı 53'üncü maddesine göre kurum ve kuruluşlar anılan Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. Kanun'da belirtilen oranın hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurt dışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısının dikkate alınması gereklidir.

Anılan Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in “Kadroların tahsisi” başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun yurtdışı teşkilatı hariç toplam dolu memur kadro sayısının %3'ü dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibariyle hazırlanmasının esas olacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarede memur kadrolarında istihdam edilen toplam 405 personel olduğu, memur olarak çalışan 405 personelin %3 oranına tekabül eden toplam 13 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken 5 engelli memur çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 17: Engelli Olarak İstihdam Edilen Memur Sayısı

Engelli Personel Durumu (657/Md.53)					
Personel Türü	Toplam Memur Sayısı	Çalıştırılması Gereken Oran	Çalıştırılması Gereken Engelli Memur Sayısı	Çalışan Engelli Memur Sayısı	Eksik İstihdam
Memur	405	%3	13	5	8

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; dolu kadro sayısı dikkate alınarak engelli çalışan oranı kanuna uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca memur kadrolarında çalıştırılması gereken sayıda engelli personel istihdamının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 55: Norm Kadro Cetvelinde Yer Almayan Büro Sorumlusu/Koordinatör/Daire Amiri Kadrolarına Başkanlık Oluru ile İşçi Personelin Görevlendirilmesi

İdare tarafından başkanlık oluru ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te yer almayan koordinatör, birim sorumlusu ve daire amiri kadrolarının fiilen kullanıldığı ve bu kadrolara işçi olarak çalışan personellerin görevlendirildiği görülmüştür

Anayasanın 128'inci maddesinde; “Devletin Kamu iktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür.” denilmektedir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da, süreklilik arz eden görevlerin memurlar eliyle yürütüleceği, aynı Kanun'un değişik 33'üncü maddesinde ise kadrosuz memur çalıştırılmayacağı hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye Teşkilatı” başlıklı 48'inci maddesinde Belediye teşkilâtının, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı, beldenin nüfusu, fizikî 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 birimlerin oluşturulabileceği ve bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin belediye meclisinin kararıyla olacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in; “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu;

“Kadroların Tespiti” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, Yönetmelik'e ekli

cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılmayacağı, hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e göre belediye teşkilatı hiyerarşik şekilde belediye başkanı, başkan yardımcıları, müdür, şef, memur unvanlarındaki kadrolardan oluşturulmuş olup birim sorumlusu yahut koordinatör adı altında bir kadro ihdas edilmemiştir.

Diğer yandan, Sayıştay 1. Dairesinin 1969/6978 Sayılı ve 3. Dairesinin 1968/229 Sayılı Kararlarında da, kadro konusu olan ve süreklilik arz eden görevlerde yevmiyeli personelin çalıştırılmayacağı hususuna açıklık getirilmiştir.

Yukarıdaki açıklanan mevzuat hükümlerine göre İdarece, mezkûr Yönetmelik'in eki cetvellerde İdare için tespit edilen kadroların kullanılması ve İdareye ihdas edilmeyen kadroların kullanılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, söz konusu Yönetmelik ile İdareye ihdas edilmeyen büro sorumlusu, koordinatör ve daire amiri kadrolarına işçi olarak çalışan personellerin görevlendirildiği ve bu kadroların fiilen kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in eki cetvellerde İdare için tespit edilen kadroların kullanılması, ilgili mevzuatlarca icazeti verilmeyen kadroların ihdas edilmemesi ve fiilen kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 56: Personelden Kesilen Sendika Aidatlarının Süresinde İlgili Sendikaya Ödenmemesi

İdare tarafından memur ve işçi personelden kesilen sendika aidatlarının süresi içerisinde ilgili sendikaların banka hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Üyelik ödentisi" başlıklı 25'inci maddesinde; kamu görevlisinin ödeyeceği üyelik ödentilerinin sendika tüzüğünde belirtilen aylık ödenti tutarına göre kamu işverenince aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılır hükmü uyarınca kamu görevlilerinin

aylığından kesilen üyelik aidatlarının beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılması gerekmektedir.

Diğer yandan, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Üyelik aidatı" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında; üyelik aidatının miktarının kuruluşların (sendika ve konfederasyonların) tüzüklerinde belirtilen usul ve esaslara göre genel kurul tarafından belirleneceği, ikinci fıkrasında; aidatların işçi sendikasının işverene yazılı başvurusu üzerine işçinin ücretinden kesilmek suretiyle ilgili sendikaya ödeneceği, üçüncü fıkrasında ise ödenmesi gereken aidatı kesmeyen veya kesmesine rağmen bir ay içinde ilgili işçi sendikasına ödemeyen işverenin bildirim şartı aranmaksızın aidat miktarını bankalarca işletme kredilerine uygulanan en yüksek faiziyle birlikte ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kamu görevlilerinin aylıklarından kesilerek beş gün içerisinde sendikaların banka hesaplarına yatırılması gereken 690.554,51 TL ile işçi aylıklarından kesilerek bir ay içerisinde sendika banka hesaplarına yatırılması gereken 730.119,86 TL'nin mevzuat hükümlerine uygun olarak ilgili hesaplara yatırılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin faiz ödemesiyle karşı karşıya kalmaması için personel ücretlerinden kesilen aidatların süresinde ilgili sendikalara ödenmesi gerekir.

BULGU 57: Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Hükümlere Yer Verilmesi

Şişli Belediyesi ile TİM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak belediyenin sosyal faaliyet ve imkânlarından yararlanma, emeklilik tazminatı, ücretli izinler, çalışanların eğitimi, ulaşım yardımı vs. gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği

hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; 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 ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu bağlamda; belediyelere sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak tanınan yetki, sosyal denge sözleşmesi yapıp yapmama konusunda irade serbestisi ve sözleşme yapılacak ise,

tavan tutara uyulmak şartıyla ödenecek sosyal denge tazminatının belirlemesi ile sınırlıdır. Dolayısıyla, idareler ile sendikalar arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının parasal tutarının dışında herhangi düzenlemenin yer almaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Şişli Belediye Başkanlığı ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, “Belediyenin Sosyal Faaliyet Ve İmkânlarından Yararlanma”, “Emeklilik Tazminatı”, “Çalışanların Eğitimi”, “cretli İzinler”, “Ulaşım Yardımı” vs. gibi hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp yukarıda yer verilen 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkını düzenleyen 53’üncü maddesi ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükmü gereği yapılmış olan sosyal denge sözleşmesindeki düzenlemeler 4688 sayılı Kanununun 28’inci maddesinde sayılan ödemeler kapsamında yapılan düzenleme olduğu, Belediye ile ilgili yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesi 4688 sayılı Kanununun 28 ve 32’nci maddesine de uygun olduğu,

Anayasanın 90’ıncı maddesinin son fıkrasındaki; “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.*” hükmü ile sendikal hak ve özgürlükler açısından uluslararası belgeler ve sözleşmeler kanunlar karşısında öncelikle uygulama niteliği kazandığı,

98 sayılı ILO sözleşmesi iç hukukumuzla bütünleşerek bağlayıcılık kazandığı,

Yapılan Sosyal Denge Sözleşmesi Anayasanın 90’ıncı maddesi, 98 sayılı ILO sözleşmesi ve 4688 sayılı yasa hükümlerine dayandığı belirtilmiştir.

Ancak; kamu idaresinin değerlendirmesi sosyal denge sözleşmelerinin hukuki statüsü ile uyumlu değildir. Şöyle ki:

Öncelikle; sosyal denge sözleşmeleri, toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme hükmünde olmayıp akdedilme sürecinde isminin toplu sözleşme veya toplu iş sözleşmesi olarak kurgulanması da söz konusu sözleşmelerin hukuki statüsünü değiştirmemektedir.

Uluslararası sözleşmelere göre, kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma hakları vardır. Ülkemizde, kamu çalışanlarının; ekonomik ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek için sendika kurması, işverenleri ile eşit koşullarda ve özgür biçimde toplu pazarlık yapıp sözleşme imzalamasına ilişkin uluslararası sözleşmelerin gereği hem Anayasa hem de 4688 sayılı Kanun çerçevesinde yapılmış, dolayısıyla, sendika kurma ve toplu sözleşme haklarının kullanılması için yapılan yasal düzenlemelerde bahsi geçen antlaşmalar dikkate alınmıştır. Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde Toplu Sözleşme'nin tanımı ve süreçleri ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın 128'inci maddesinde Toplu Sözleşme hükümlerinin bağlayıcı olduğu belirtilmiştir. Toplu Sözleşme; uluslararası sözleşmelerde bir hak olarak yer alan ve ülkemizde de kabul edilip anayasa ve yasa düzeyinde düzenlemesi yapılan toplu görüşme, pazarlık ve sözleşme haklarının kullanıldığı hukuki bir metin olup tarafları bağlamaktadır.

Uluslararası sözleşmelere dayanarak sosyal denge sözleşmesi kurulması mümkün değildir. Çünkü uluslararası sözleşmelere uygun olarak iç hukukumuzda düzenlemeler yapılmış ve halihazırda yürürlükte olan bu düzenlemeler çerçevesinde Toplu Sözleşmeler akdedilmektedir. Sosyal denge ödemelerinin usul ve esasları da Toplu Sözleşme'de yer almaktadır. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesinde; uluslararası sözleşmelere göre oluşturulmuş iç mevzuatımız bağlamında akdedilen Toplu Sözleşme uyarınca bir ödemenin düzenlenmesi söz konusudur.

Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini; Avrupa Sosyal Şartı, ILO sözleşmeleri ve Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamamızın kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri Toplu Sözleşme olmayıp mevcut Toplu Sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibarıyla uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır.

2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kalemlerinin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de "sosyal denge tazminatı" olduğu görülecektir. İlgili bütün mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kalemden oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili mevzuatına göre; idarelerin mali durumu, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bu tazminat farklı oranlarda belirlenebilecektir. Bu durumda, söz

konusu tazminatın taraflarca karara bağlandığı metin “sosyal denge sözleşmesi”dir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Diğer bir ifadeyle, iç mevzuatımıza uygun olarak, sosyal yardım ve faaliyetlerin düzenlenme metinleri; kanunlar ya da 4688 sayılı Kanun’un 28 ve 29’uncu maddelerine göre akdedilen toplu sözleşmelerdir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmeleri, sadece sosyal denge tazminatının düzenlendiği metinler olmalıdır.

Sonuç olarak, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanacak sözleşmelerin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatı sözleşmelerine sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerekmektedir.

BULGU 58: Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi

İdarenin vadesi geçmiş vergi ve sigorta primleri ile kamu idarelerine ait ödenmemiş payları nedeniyle bütçeye yüksek tutarda faiz yükü getirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 11’inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun’un 8’inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un 34’üncü maddesinde ise kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre

ödeneyeceği, ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, vadesi geçmiş vergi ve primler ile kamu idarelerine ait paylar bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibariyle biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu borçlar yapılandırılmakla birlikte İdare ciddi tutarda faiz ödemek durumunda kalmaktadır.

Borçların anapara toplamı 854.142.864,28 TL'dir. İdare yapılandırmalar kapsamında toplam 54.533.072,62 TL ek faiz yüküyle karşı karşıya kalmıştır. Yapılandırma yapılan takvimde toplam 13.106.679,98 TL faiz ödemesi gerçekleşmiş olup, 31.12.2022 itibarı ile ilgili yapılandırmalardan kaynaklı kalan faiz borcu toplamı 41.426.392,64 TL'dir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Vergi ve sigorta primlerinin ödemesinin halihazırda İller Bankası kesintisi yoluyla devam etmekte olduğu ve 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında yapılandırma başvurusunda bulunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli yönetilmesi ve kullanılmasının temini için, İdarenin vergi ve sigorta primleri ile kamu idarelerine ait payları süresinde ödemesi gerekmektedir.

BULGU 59: Temsil ve Ağırlama Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması

Belediye Başkanının yetkisinde olan temsil, ağırlama, tören, tanıtım ve festival giderlerinin, bütçelerine ödenek konulmak suretiyle diğer harcama birimleri tarafından da kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

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

Yine Belediye Kanunu'nun "Yetki Devri" başlıklı 42'nci maddesinde; "Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir." denilmek suretiyle, belediye başkanının bazı yetkilerini devredebileceği belirtilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Genel Kural" başlıklı 3'üncü maddesinde ise "Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabi olduğu" hükme bağlanmıştır.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberin "03.6.1.01 Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri" bölümünde ise temsil ağırlama giderlerinin hangi konuları içerdiği açıklanmaktadır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, Temsil Ağırlama Giderleri Bütçesi sadece belediye başkanlık makamını temsiline yetkili olan belediye başkanı tarafından veya yetki devri yapılan başka bir harcama yetkilisi tarafından kullanılabilir. Konaklama, ağırlama, çeşitli basım, yayım, tanıtım, organizasyon gibi temsil ve ağırlamaya ilişkin giderlerin, belediye başkanı ya da yetki devrinde bulunduğu başka bir harcama yetkilisi tarafından Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Bütçesi tertibinden yapılması gerekmektedir.

Tablo 18: Temsil, Tören, Ağırlama Giderleri Hesabından Yapılan Harcamalar

Bütçesine Temsil, Tören, Tanıtım ve Ağırlama Giderleri Konulan Harcama Birimi	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcama (TL)
Özel Kalem Müdürlüğü	3.500.000,00	2.337.931,21
Dış İlişkiler Müdürlüğü	552.890,00	34.789,00
Halkla İlişkiler Müdürlüğü	105.000,00	0,00
Kültür Ve Sosyal İşler Müdürlüğü	7.650.000,00	5.202.140,80
Muhtarlık Ve Toplumsal Katılım Müdürlüğü	550.000,00	0,00
Gençlik Ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü	15.000,00	0,00
Medya Müdürlüğü	500.000,00	0,00
Genel Toplam	12.872.890,00	7.574.861,01

Hal böyleyken, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü vs. bütçelerinin ilgili harcama kodlarına ödenek konulduğu ve ayrıntısı yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere temsil ve ağırlama niteliğinde çeşitli harcamalar yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gereken çalışmaların yapılacağını belirtilmiştir.

Sonuç olarak, temsil ve ağırlama niteliğindeki bu harcamaların yetkiye sahip ilgili birimlerce yapılması gerekmektedir.

BULGU 60: Belediye Tarafından Yapılan Ayni ve Nakdi Yardımlarda Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Yönetmeliği'ne Aykırı Hareket Edilmesi

Belediyenin yapmış olduğu sosyal yardımlarda, kişilerin ihtiyaç sahipliği durumlarının belirlenmesinde Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Yönetmeliği hükümlerine uyulmadığı ve Yönetmelik'te yer alan ihtiyaç sahipliği şartlarını taşımayan kişilere ayni ve nakdî yardımlar yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla sosyal hizmet ve yardım yapabileceği; (b) bendinde ise belediye hizmetlerinin sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Öte yandan, Aynı Kanun'un "Belediyenin giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; dar gelirliler, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda Belediye tarafından Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Yönetmeliği çıkarılmış ve sosyo-ekonomik yoksunluk içinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte zorlanan dar gelirliler, yoksul, muhtaç, engelli, yaşlı, doğal afet mağduru, kimsesiz kişi ve ailelere bütçe imkânları dâhilinde yapılacak aynî ve nakdî yardımların usul ve esasları düzenlenmiştir.

09.07.2015 tarih ve 207 sayılı Meclis Kararı ile yürürlüğe giren Şişli Belediyesi Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; sosyal yardım ayni ve nakdî yardım olarak tanımlanmış, nakdî yardımın ise sosyal inceleme veya durum değerlendirme raporu sonucu dikkate alınarak verileceği ve bu yardımın para veya para yerine geçen alışveriş ve benzeri kart olarak verileceği belirtilmiş, inceleme raporunun ihtiyaç içerisindeki kişilerin ne tür bir yardımdan veya hizmetten faydalandırılmasının uygun olacağını karar vermek üzere hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Başvuru" başlıklı 7'nci maddesinde sosyal yardımdan yararlanmak isteyen vatandaşların Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğüne başvurabileceği veya Müdürlük tarafından re'sen işlem başlatılabileceği, zabıta veya muhtarın da sosyal yardıma muhtaç vatandaşlar adına başvuru yapabileceği ifade edilmiş, "Başvuruda istenecek belgeler" başlıklı 8'inci maddesinde ise sosyal yardım talebinde bulunacak kişilerden fakirlik ilmühaberi, gelir

durumlarını gösteren belge, vukuatlı aile nüfus kayıt örneği, ikamet belgesi, kimlik fotokopisi gibi ihtiyaç sahipliğini kanıtlayacak belgelerin isteneceği belirtilmiştir.

Adı geçen Yönetmeliğin “Başvuruların incelenmesi” başlıklı 9’uncu maddesinde, sosyal çalışmacı tarafından sosyal yardım için başvuran vatandaşların ikametgâhına gidilerek sosyal inceleme raporu hazırlanacağı, “Başvuruların değerlendirilmesi” başlıklı 10’uncu maddesinde ise sosyal inceleme raporu ile birlikte başvuruların genel durumları, istekleri ve ihtiyaçlarıyla ilgili bilgi ve belgelerin toplanarak değerlendirme kuruluna gönderileceği ve kurul tarafından başvuru sahibine sosyal yardım yapılıp yapılmayacağına karar bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen kanun ve yönetmelik hükümlerine göre; İdare ihtiyaç sahibi kişilere sosyal hizmet ve yardım yapılabilir, yardım yapılıp yapılmayacağı ise sosyal değerlendirme kurulu tarafından başvuru sahibinden istenilen bilgi ve belgeler ile sosyal çalışmacılar tarafından hazırlanan sosyal inceleme raporlarının değerlendirilmesi sonrası karar verilecektir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak Belediye tarafından yapılan sosyal yardımlar incelendiğinde; sosyal yardım yapılan bazı kişilerin ihtiyaç sahipliğini kanıtlayıcı sigorta durumu ve tapu sorgulamalarının yapılmadığı, gelir durumlarını gösteren belgelerin bulunmadığı, bazı kişilerin de gerekli şartları sağlamamalarına rağmen sosyal yardımlardan faydalandırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; raporda belirtilen uyarılara istinaden Müdürlük içi gerekli tedbirlerin alınmaya başlanmış olduğu, sosyal inceleme sürecini yürüten meslek elemanlarınca inceleme süreçlerinin gözden geçirilmeye başlandığı ve bilgi işlem altyapısı güçlendirilerek sosyal yardım modülünün güçlendirilmesi çalışmalarının yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal yardım için başvuran vatandaşların başvurularının, başvuru sahibinin ikametgâhında yapılan değerlendirme ve sunduğu kanıtlayıcı belgeler ile birlikte, İçişleri Bakanlığı tarafından E-belediye sistemine entegre edilen ve aile nüfus bilgileri, tapu bilgileri, vergi mükellefiyet bilgileri, öğrenci bilgileri, sosyal güvenlik bilgileri, sosyal yardım bilgileri, üzerine kayıtlı araç bilgileri, gelir tespit bilgileri ve engelli durum bilgilerinin sorgulanabildiği Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin etkin bir şekilde kullanılarak değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 61: İdare Lehine Sonuçlanan Davaların Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin %5’lik Kısımının Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi

İdare lehine sonuçlanan davalara ilişkin avukatlık vekâlet ücretinin personele dağıtılmaması gereken %5’lik kısmının bütçeye gelir kaydedilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 82’nci maddesinde; belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâleti Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yoluyla uygulanacağı belirtilmiştir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname’nin “Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri ile atıflar” başlıklı 18’inci maddesinde; “2/2/1929 tarihli ve 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır.” hükümleri yer almaktadır.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin “Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı” başlıklı 14’üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise; “İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dahilinde ödenir.

a) Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55’i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40’ı (...)eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekâlet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...)1 rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının on iki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili

idarenin bütçesine gelir kaydedilir.” denilmektedir.

Diğer yandan, 659 sayılı KHK’ye istinaden çıkarılan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli” başlıklı 6’ncı maddesinde; vekâlet ücretinin dağıtımı yapılmayan %5’lik kısmının muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu düzenlemenin kıyasen belediye bütçesi için de uygulanması gerektiği aşikârdır.

Yukarıda yer alan yasal düzenlemelerden görüleceği üzere; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 82’nci maddesinde, avukatlık vekâlet ücretinin dağıtımı konusunda 1389 sayılı Kanun’a atıf yapılmıştır. 659 sayılı KHK’nin “Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri ile atıflar” başlıklı 18’inci maddesi gereğince de, mevzuatında 1389 sayılı Kanun’a yapılan atıflar 659 sayılı KHK’ye yapılmış sayılmaktadır. Dolayısıyla, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ifade edilen avukatlık vekâlet ücreti dağıtımı 659 sayılı KHK ve ilgili Yönetmelik hükümlerine göre yapılacaktır.

659 sayılı KHK’de avukatlık vekâlet ücretinin %55’inin dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata; %40’ının hukuk birimindeki davayı takip etmeyen hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara eşit olarak ödeneceği ifade edilmiştir. Ancak, bahsi geçen KHK’de avukatlık vekâlet ücretinin geriye kalan %5’lik kısmının ne yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Buna mukabil, Yönetmelik’te vekâlet ücretinin %5’lik kısmına hangi işlemin uygulanacağına açıklık getirilmiş ve vekâlet ücretinin personele dağıtılmayacak %5’lik kısmının muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği belirtilmiştir. Bu durumda, belediyelerde kıyasen uygulanması gereken bu Yönetmelik gereği, vekâlet ücretinin personele dağıtılmayacak %5’lik kısmının bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 333-Emanetler Hesabında toplanan avukatlık vekâlet ücretlerinden, personele dağıtılmaması gereken %5’lik kısmın İdare bütçesine gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine istinaden, İdare tarafından özetle; 659 sayılı KHK’nin hiçbir maddesinde vekalet ücretinin %5’inin “*bütçeye gelir kaydedileceği*” ile ilgili hüküm bulunmadığı, Kanun’un, 14’üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca yapılacak dağıtımdan arta kalanın da aynı fıkranın (c) bendi uyarınca yine hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara dağıtımını öngördüğü ve bu dağıtımdan

sonra arta kalan olursa bu tutarın üçüncü bütçe yılının sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedileceğinin ifade edildiği, bulguda 659 sayılı KHK'ya istinaden çıkartılan "Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki "Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir." şeklindeki düzenlemeye atıfta bulunularak "dağıtımı yapılmayan %5'lik" kısım ifadesinin, Kanun'un 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) fıkrası düzenlemesine aykırı olarak yorumlandığı ve sanki bu %5'lik kısmın dağıtım dışı tutulacak bir kısım gibi değerlendirildiği, oysa KHK'nın açıkça "Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan kısım" ifadesiyle, vekalet ücretlerinin %95'lik bölümünün ilk dağıtımında limit dışı kalan kısım ile yine ilk dağıtımda hesaba katılmayan %5'lik kısma işaret ettiği ve bu kısmın ikinci bir dağıtıma tabi tutulmasını emrettiği, Yönetmelik'in, KHK düzenlemesine aykırı olamayacağından Yönetmelik'in ilgili maddesinin KHK düzenlemesine aykırı olmayacak şekilde yorumlanması ve tatbik edilmesi gerekirken, sanki yasal düzenleme %5'lik kısmın doğrudan bütçeye gelir kaydedilmesini öngörüyor şeklindeki yorumlamanın hukuka aykırı olduğu, Avukatlık Kanunu'nun 164'üncü maddesinin beşinci fıkrası hükmüne göre; "Dava sonunda, kararla tarifeye dayanılarak karşı tarafa yüklenecek vekalet ücreti avukata aittir. Bu ücret, iş sahibinin borcu nedeniyle takas ve mahsup edilemez, haczedilemez." denildiği, bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, avukatlık ücretinin avukata ait olduğu, avukatın temsil ettiği idare bakımından gelir sayılabilecek nitelikte olmadığına da tartışmadan vareste olduğu, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname düzenlemesi ile 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun aynı alanda farklı düzenlemeler öngörmesi halinde dikkate alınması gereken düzenlemenin KHK'dan üstün bir hukuk normu olan 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda yer alan yasal düzenlemelerden görüleceği üzere; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde, avukatlık vekalet ücretinin dağıtımı konusunda 1389 sayılı Kanun'a atıf yapılmıştır. 659 sayılı KHK'nin "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri ile atıflar" başlıklı 18'inci maddesi gereğince de, mevzuatında 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıflar 659 sayılı KHK'ye yapılmış sayılmaktadır. Dolayısıyla, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ifade edilen avukatlık vekalet ücreti dağıtımı 659 sayılı KHK ve ilgili Yönetmelik hükümlerine göre yapılacaktır.

659 sayılı KHK'de avukatlık vekalet ücretinin %55'inin dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata; %40'ının hukuk birimindeki davayı takip etmeyen hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara eşit olarak ödeneceği ifade edilmiştir. Ancak, bahsi geçen KHK'de avukatlık vekalet

ücretinin geriye kalan %5'lik kısmının ne yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Buna mukabil, Yönetmelik'te vekalet ücretinin %5'lik kısmına hangi işlemin uygulanacağına açıklık getirilmiş ve vekalet ücretinin personele dağıtılmayacak %5'lik kısmının muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği belirtilmiştir. Bu durumda, belediyelerde kıyasen uygulanması gereken bu Yönetmelik gereği, vekalet ücretinin personele dağıtılmayacak %5'lik kısmının bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin mevzuatta belirtildiği şekliyle dağıtımının yapılması, emanete alınması gereken %5'lik kısmın da muhasebe birimince bütçeye gelir kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 62: Tekstil Atıklarının Toplanması, Taşınması ve Geri Kazanımı İşinin İhale Yapılmaksızın Özel Bir Firmaya Protokolle Yaptırılması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işinin gelir getirici nitelikte olmasına rağmen protokol yapılarak özel bir firmaya ihalesiz olarak verildiği görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Kirlenme yasağı" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.

Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirlen, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler." hükümlerine yer verilmiştir.

02.04.2015 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; "Atık: Üreticisi veya fiilen elinde bulunduran gerçek veya tüzel kişi tarafından çevreye atılan veya bırakılan ya da atılması zorunlu olan herhangi bir madde veya materyali, ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelik'in 2'nci maddesinde; Ek-4 atık listesinde verilen atıkların Yönetmelik kapsamında olduğu düzenlemesi yapılmıştır. Ek-4'de yer alan listeye göre tekstil atıkları söz konusu liste içerisinde yer almaktadır.

Adı geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; *“Atık üretiminin kaçınılmaz olduğu durumlarda atıkların; yeniden kullanımı, geri dönüşümü ve ikincil hammadde elde etme amaçlı diğer işlemler ile geri kazanılması, enerji kaynağı olarak kullanılması veya bertaraf edilmesi esastır. Atıkların alternatif hammadde ve ek yakıt olarak kullanılmasına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir.”* düzenlemesi atık yönetimine ilişkin genel ilkeler arasında zikredilmiştir. Bu bağlamda, geri dönüşüm süreçlerine dâhil edilebilecek her türlü atığın geri dönüşümü sağlanmalıdır. Aynı zamanda söz konusu iş İdare açısından gelir getirici bir iş niteliğindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyenin yetkileri arasında olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 22.02.2022 tarihinde Tekstil Atıklarını Toplama Protokolü yapıldığı, protokolün süresinin 1 yıl olarak belirlendiği ve aynı zamanda tarafların anlaşmaları halinde protokol süresinin uzatılabileceği hükmü tesis edildiği görülmüş olup İdarenin söz konusu protokol kapsamında ilgili firmadan 1.750.000,00 TL gelir elde ettiği tespit edilmiştir. Ancak gelir getirici nitelikte olan tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yer alan İdare tarafından mevzuat hükümlerine uygun olarak ihale edilerek yaptırılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemleri yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tekstil atıklarının toplanması işinin gelir getirici bir faaliyet olduğu dikkate alınarak söz konusu imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale ile verilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 63: Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması

İdarenin 2020, 2021 ve 2022 yılı borç stok tutarının, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde gösterilen borçlanma sınırının üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde, belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanarak ilave kaynak bulmasına

imkân tanınmıştır. Bununla beraber söz konusu maddenin devamında borçlanmaya ilişkin esas ve usuller düzenlenmiş ve bunlara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; Belediyelerin faiz dâhil borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı; (e) bendinde ise, bu şekilde hesaplanan tutarın yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı, yüzde onunu geçen iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapılabileceği düzenlenmiştir.

Belirtilen mevzuat hükmüne göre, en son kesinleşmiş toplam bütçe gelirlerinin cari yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan tutarı İdarenin borçlanma sınırını göstermektedir.

Bu bağlamda Şişli Belediyesinin mali tablolarında yer alan bilgilere göre son üç yıla ilişkin bütçe gelirleri toplamı ve bu gelirler esas alınarak hesaplanan borçlanma sınırına ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 10: İdarenin Son 3 Yıllık Bütçe Gelirleri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 YILI (TL)	2020 YILI (TL)	2021 YILI (TL)
Vergi Gelirleri	340.995.442,05	340.131.616,64	409.688.211,25
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.489.527,83	36.218.741,33	30.358.572,58
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	366.218,65	0,00	150.000,00
Diğer Gelirler	126.849.882,57	134.428.510,68	151.846.684,71
Sermaye Gelirleri	667.840,00	0,00	30.000,00
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00
Net Tahsilat	477.368.911,10	510.778.868,65	592.073.468,54

Tablo 11: İdarenin Son 3 Yıla Ait Borçlanma Sınırları

Yılı	En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı %	Borç Stok Tavanı (TL)
2019	477.368.911,10	22,58	585.158.811,23
2020	510.778.868,65	9,11	557.310.823,59
2021	592.073.468,54	36,20	806.404.064,16

Yukarıdaki tabloda hesap şekli görülebileceği üzere, 2019 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarı olan 585.158.811,23 TL 2020 yılı borçlanma haddini, 2020 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile

artırılan miktarı olan 557.310.823,59 TL 2021 yılı borçlanma haddini ve 2021 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarı olan 806.404.064,16 TL’de 2022 yılı borçlanma haddini ortaya koymaktadır.

Yapılan incelemede, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda borç stok tavan tutarının 374.524.856,92 TL aşıldığının raporlanmasına rağmen meclis kararına istinaden 07.02.2020 tarihinde 20.000.000,00 TL ve 07.12.2020 tarihinde 9.000.000,00 TL olmak üzere iki defa banka kredisi kullanıldığı ve aşağıdaki tablolarda detaylı görüleceği üzere; 2020 yılı borç stoku tutarının 477.902.800,66 TL, 2021 yılı borç stoku tutarının 616.238.439,11 TL ve 2022 yılı borç stoku tutarının 448.361.265,50 TL olarak gerçekleştiği ve borçlanma haddinin üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 12: İdarenin Son 3 Yıla Ait Toplam Borç Stoku

Yıl	Finansal Mali Borçlar (TL)	Faaliyet Borçları (TL)	Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçları (TL)	Diğer Yükümlülükler (TL)	Toplam (TL)
2020	58.148.125,18	441.199.828,47	541.890.922,95	21.822.735,29	1.063.061.611,89
2021	24.049.642,47	529.137.338,48	606.542.744,57	13.819.537,18	1.173.549.262,70
2022	15.299.628,74	569.010.719,70	657.579.325,29	12.875.655,93	1.254.765.329,66

1- Finansal/Mali Borçlar: Bilançodaki 300-400 Banka Kredileri, 303-403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar, 310-410 Dış Mali Borçlar, 309-409 Diğer Mali Borçlar Hesabı bakiye toplamlarından oluşur.

2- Faaliyet Borçları: 320-Faaliyet Borçları Hesabı bakiye toplamından oluşur.

3- Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçları: 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar, 361-Ödenecek SGK Kesintileri, 368-438 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı ve Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesapları toplamından oluşur.

4- Diğer Yükümlülükler: Yukarıda Sayılanlar Dışında Kalan İç/Dış Diğer Yükümlülüklerden (304-404, 307-407, 308-408, 381-481) oluşur.

Tablo 13: Borçlanma Haddi-Borçlanma Stoku Farkı

Yılı	Borçlanma Haddi (TL)	Toplam Borç Stoku (TL)	Fark (TL)
2020	585.158.811,23	1.063.061.611,89	477.902.800,66
2021	557.310.823,59	1.173.549.262,70	616.238.439,11
2022	806.404.064,16	1.254.765.329,66	448.361.265,50

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; finansman amaçlı iradi borçlanma yapılmamakta olduğu, ödenemeyen vergi, sgk gibi yükümlülükler ve firma borçları sebebiyle borç stoğunda artış meydana geldiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 2022 yılı itibariyle sahip olduğu borç stoku, mevzuatında

belirtilen borçlanma sınırının üstündedir. Sürdürülebilir borç yönetimi, gelir-gider dengesi ve yatırımların stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulmasının ve böylece mali disiplin sağlanmasının en önemli ögesini oluşturmaktadır. Bu sebepten dolayıdır ki borçlanma sınırının altına çekilene kadar yeni bir borçlanmaya gidilmemesi ve mevcut borçların ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 64: Sosyal Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

İdarenin tasarrufunda bulunan ve gelir getirici nitelikte olan sosyal tesislerine ait bazı giderlerin İdare bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2022-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; bu Tebliğin amacının kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerden yararlanacaklardan alınacak yemek, konaklama ve diğer hizmet bedellerinin tespitinde ve elde edilen gelirlerin kullanımında uyulacak usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde;

"(1) Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır.

...

(6) Tesislerin lokanta (alakart usulüyle yemek çıkarılması halinde alakart yemek bedelleri dâhil), pastane, kafeterya, büfe, disko ve diğer hizmet verilen yerlerinde yemek, kahvaltı, içki, meşrubat, çay, kahve ve benzeri hizmet bedelleri hiçbir şekilde maliyetinin altında olamaz.

...

(20) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen kreş ve çocuk bakımevi gibi tesislerin sosyal tesis kapsamında olması nedeniyle, bu tesislerin giderlerine de bütçeden katkıda bulunulmaz, dolayısıyla bunların her türlü giderleri kreş ve çocuk bakımevlerinin kendi gelirlerinden karşılanır.

düzenlemeleri yapılmıştır.

Söz konusu Tebliğ hükümlerine göre İdare tarafından sosyal tesisler için bütçeden harcama yapılmaması, tesislerin kendi giderlerini kendi gelirleri ile karşılaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdareye ait Şile Eğitim ve Dinlenme Tesisi ile kreş ve çocuk bakımevleri bulunduğu ve yukarıda yer verilen Tebliğ hükümlerine aykırı olarak söz konusu tesislerin giderlerinin bütçeden karşılandığı anlaşılmış olup söz konusu sosyal tesislerin elektrik, su, doğalgaz gibi fatura giderlerinin Destek Hizmetleri Müdürlüğü bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu hakkında gerekli düzeltici işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2022-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ doğrultusunda İdare tarafından sosyal tesisler için bütçeden harcama yapılmaması, tesislerin kendi giderlerini kendi gelirleri ile karşılaması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İdare Lehine Sonuçlanan Davaların Avukatlık Vekalet Ücretlerinin %5'lik Kısmının Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "İdare Lehine Sonuçlanan Davaların Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin %5'lik Kısmının Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi" başlığıyla Bulgu 61 olarak yer almaktadır.
İdarece Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde "Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi" başlığıyla Bulgu 7 olarak yer almaktadır.
Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Yevmiye Defteri Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması" başlığıyla

			Bulgu 14 olarak yer almaktadır.
Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmadığı Halde Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması” başlığıyla Bulgu 49 olarak yer almaktadır
Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunması” başlığıyla Bulgu 34 olarak yer almaktadır.
Bazı İş yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Kayıtlarının Uyumsuz Olması” başlığıyla Bulgu 37 olarak yer almaktadır.
Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Olması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük

			Seviyede Olması” başlığıyla Bulgu 46 olarak yer almaktadır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 43 olarak yer almaktadır.
Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Tahakkuk Eden Vergilerin Tahsilat Oranının Düşük Düzeylerde Kalması” başlığıyla Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
Belediye Meclisinin Yetkisinde Olmamasına Rağmen Çevre Temizlik Vergisine Esas Olan Bina Gruplarında Değişiklik Yapması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Belediye Meclisinin Yetkisinde Olmamasına Rağmen Çevre Temizlik Vergisine Esas Olan Bina Gruplarında Değişiklik Yapması” başlığıyla Bulgu 36 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında

			Hükümlere Yer Verilmesi” başlığıyla Bulgu 57 olarak yer almaktadır.
Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Bir Memurun Görevlendirilmesi ve Harcama Yetkisini Kullanması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Dolu Müdürlük Kadrolarına Tedviren ve Vekâleten Görevlendirmelerin Yapılarak Harcama Yetkilisi Unvanının Kullanılması” başlığıyla Bulgu 51 olarak yer almaktadır.
Mal Alımlarının 4734 Sayılı Kanun’da Öngörülen İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi ve Mal Alımlarında %10’luk Limitin Aşılması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması” başlığıyla Bulgu 28 olarak yer almaktadır.
İdarenin Toplam Borcunun Hesaplanmasında Bazı Borç Kalemlerin Hesaplamaya Dahil Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması” başlığıyla Bulgu 63 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları”

			bölümünde “Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi ve Payların Mali Tablolarda Eksik Gösterilmesi” başlığıyla Bulgu 17 olarak yer almaktadır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Bütçe Tertipleri Arasında Yapılan Ödenek Aktarmalarının Hatalı Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bütçe Tertipleri Arasında Yapılan Ödenek Aktarmalarının Usulüne Uygun Olarak Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 5 olarak yer almaktadır.
Hesap Dönemi Sonunda Sayıştay Başkanlığına Gönderilmesi Gereken Defter, Tablo ve Belgelerden Bazılarının Denetime Sunulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi”

			başlığıyla Bulgu 13 olarak yer almaktadır.
Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde “Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerine İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması” başlığıyla Bulgu 6 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.