



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İSTANBUL ESENLER BELEDİYESİ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	12
7.	DENETİM BULGULARI .....	12
8.	EKLER.....	53



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri .....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Muhasebe Kayıtlarında Gösterilmeyen Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintiler ..	18
Tablo 9: Ayrılması Gereken Kıdem Tazminatı Karşılıkları .....	22
Tablo 10: Genel Şartnamelerinde Rekabeti Kısıtlayıcı Düzenlemeler İçeren İhaleler .....	34
Tablo 11: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife .....	43
Tablo 12: Süre Belirtilmeksizin Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Listesi.....	48
Tablo 13: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi .....	50



## KISALTMALAR

<b>AŞ</b>	: Anonim Şirket
<b>BEM-BİR-SEN</b>	: Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
<b>İLBANK</b>	: İller Bankası Anonim Şirketi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TAKBİS</b>	: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
2. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılamaması
3. Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıkları Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi
4. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Tutarlarla İzlenmesi
5. Gider Tahakkukları Hesabının Hatalı Kullanılması
6. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Eksik Tutarlarla Takip Edilmesi

### B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
2. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi
3. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullandırılmaması
4. Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklara Nakdi Yardım Yapılması
5. Taşınmazların Kiralanmasına İlişkin Yapılan Bazı İhalelerin Şartnamelerinde Rekabeti Engelleyici Hükümlere Yer Verilmesi
6. Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi
7. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi
8. Eğlence Vergisi Mükellefi Olan İşyerlerinden Bu Verginin Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması

9. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

10. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması

11. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde İdarece Takibinin Yapılmaması

12. İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi

13. İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması

## 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.

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

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

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

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

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

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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

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

Esenler Belediyesinin karar organı olan Esenler Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Esenler Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 1 adet birim belirlenmiştir. Bu ise Özel Kalem Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 5 adet memur başkan yardımcısı, 2 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 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	903	213
Sözleşmeli Personel	-	46
Kadrolu İşçi	450	38
Geçici İşçi	-	8
<b>Toplam</b>	<b>1353</b>	<b>305</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1156

Belediyenin doğrudan 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 Esenler Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

**Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	42.477.000,00	4.336.000,00	46.813.000,00	41.350.047,21	5.462.952,79	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	5.752.000,00	245.000,00	5.997.000,00	5.190.633,80	806.366,20	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	208.884.000,00	13.421.750,00	222.305.750,00	204.992.431,88	17.313.318,12	-
04	Faiz Giderleri	-	9.500.000,00	-	9.500.000,00	1.922.860,73	7.577.139,27	-
05	Cari Transferler	-	15.127.000,00	-691.750,00	14.435.250,00	12.543.288,85	1.891.961,15	-
06	Sermaye Giderleri	-	91.160.000,00	16.589.000,00	107.749.000,00	94.674.505,03	13.074.494,97	-
07	Sermaye Transferleri	-	13.000.000,00	-8.900.000,00	4.100.000,00	3.022.644,19	1.077.355,81	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	25.000.000,00	-25.000.000,00	0,00	-	-	-
<b>Toplam</b>		-	<b>410.900.000,00</b>	-	<b>410.900.000,00</b>	<b>363.696.411,69</b>	<b>47.203.588,31</b>	-

Esenler Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 410.900.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 363.696.411,69 TL Bütçe Gideri yapılmış, 47.203.588,31 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	106.270.000,00	87.244.777,17	47.960,90	87.196.816,27	82,05
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.130.000,00	30.528.075,75	19.495,22	30.508.580,53	74,18
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	20.100.000,00	24.161.766,54	4.207.073,58	19.954.692,96	99,28
05- Diğer Gelirler	163.250.000,00	142.724.777,86	196.656,84	142.528.121,02	87,31
06- Sermaye Gelirleri	80.150.000,00	23.619.921,74	175.334,20	23.444.587,54	29,25
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>410.900.000,00</b>	<b>308.279.319,06</b>	<b>4.646.520,74</b>	<b>303.632.798,32</b>	<b>73,89</b>

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 73,89 seviyesinde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	42.477.000,00	41.350.047,21	97,35
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.752.000,00	5.190.633,80	90,24
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	208.884.000,00	204.992.431,88	98,14
04- Faiz Gideri	9.500.000,00	1.922.860,73	20,24
05- Cari Transferler	15.127.000,00	12.543.288,85	82,92
06- Sermaye Giderleri	91.160.000,00	94.674.505,03	103,86
07- Sermaye Transferleri	13.000.000,00	3.022.644,19	23,25
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	25.000.000,00	-	-
<b>Toplam</b>	<b>410.900.000,00</b>	<b>363.696.411,69</b>	<b>88,51</b>

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %88,51 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	68.416.070,27	73.777.469,56	87.244.777,17	7,84	18,25
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.121.521,58	41.001.697,78	30.528.075,75	190,34	-25,54
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.227.389,00	13.317.108,82	24.161.766,54	984,99	81,43
Diğer Gelirler	117.451.320,22	121.950.162,37	142.724.777,86	3,83	17,04
Sermaye Gelirleri	54.565.986,17	114.569.043,37	23.619.921,74	109,96	-79,38
<b>Toplam</b>	<b>255.782.287,24</b>	<b>364.615.481,90</b>	<b>308.279.319,06</b>	<b>42,55</b>	<b>-15,45</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.793.432,22	999.696,84	4.646.520,74	-44,26	364,79
<b>Net Toplam</b>	<b>253.988.855,02</b>	<b>363.615.785,06</b>	<b>303.632.798,32</b>	<b>43,16</b>	<b>-16,50</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 59.982.986,74 TL'lik (-%16,50) azalış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile

özel gelirlere 10.844.657,72-TL (%81,43); vergi gelirlerinde 13.467.307,61-TL (%18,25), diğer gelirlere 20.774.615,49-TL (%17,04) artış olmasına rağmen; taşınmaz satışının bir önceki yıla göre azalması sonucunda sermaye gelirlerinde 90.949.121,63-TL (%-79,38) ve pandemi koşulları dolayısıyla teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki 10.473.622,03-TL (%-25,54) tutarındaki azalış toplam azalış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	30.974.119,57	36.513.815,26	41.350.047,21	17,88	13,24
SGK Devlet Prim Giderleri	4.304.422,80	4.928.483,05	5.190.633,80	14,50	5,32
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	166.526.944,00	184.243.298,54	204.992.431,88	10,64	11,26
Faiz Giderleri	12.772.441,63	8.520.223,35	1.922.860,73	-33,29	-77,43
Cari Transferler	12.717.015,50	17.745.698,07	12.543.288,85	39,54	-29,32
Sermaye Giderleri	51.040.067,84	89.576.050,67	94.674.505,03	75,50	5,69
Sermaye Transferleri	7.169.113,00	5.883.114,75	3.022.644,19	-17,94	-48,62
<b>Toplam</b>	<b>285.504.124,34</b>	<b>347.410.683,69</b>	<b>363.696.411,69</b>	<b>21,68</b>	<b>4,69</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında, 2019 yılına göre 16.285.728,00-TL(%4,69) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 4.836.231,95-TL (%13,24), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 262.150,75-TL (%5,32), mal ve hizmet alım giderlerinin 20.749.133,34 TL (%11,26) ve sermaye giderlerinin 5.098.454,36-TL (%5,69) arttığı görülmektedir. Personel ile SGK devlet primi giderlerinin artışı yasal olarak maaşlara yapılan zamlar ile alakalıdır. Buna karşın, transfer niteliğindeki harcamalarda tasarrufa gidilmesi ile cari ve sermaye transferlerinde toplamda 8.062.879,78-TL'lik (%77,94) ve kullanılan kredilerdeki faiz ödemelerinin sonraki dönemde başlayacak olması ve bir kısmının da kapatılması sonucunda faiz giderlerinde 6.597.362,62-TL'lik (%77,43) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 299.484.593,96 TL, Faaliyet Geliri 314.296.559,65 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 14.811.965,69 TL olarak gerçekleşmiştir.

Esenler Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:



**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Eskon Esenler İnşaat San. Tic.AŞ	12.000.000,00	12.000.000,00	100
2	Eşper Esenler Belediyesi Personel AŞ	1.000.000,00	1.000.000,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç

kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Esenler Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemleri değerlendirilmiştir. Buna göre:

Başkanlık Makamı tarafından İmza Yetkileri Yönergesi yayınlanarak yetki devirleri ve sınırları açıkça belirlenmiştir.

İdarede çalışan personel tarafından, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan etik sözleşmesi imzalanmıştır.

İdare tarafından iş süreçleri ve/veya iş akış şemaları belirlenmiştir.

İdare tarafından hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Yöneticiler ihtiyaç duydukları gerekli bilgi ve raporlara bilişim sistemlerinin raporlama işlevleri aracılığıyla erişebilmektedirler.

İdarenin Stratejik planları, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda ve İdare personelinin katkılarıyla hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyaçlarıyla performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca hazırlanan faaliyet raporlarında, faaliyet sonuçları yer almakta ve değerlendirmeler yapılarak kamuoyuna duyurulmaktadır.

İdarenin mali yıl bütçesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. İdarenin tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış, bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır.

İdare tarafından, kurumsal risk yönetimi çalışmaları yapılmış olmakla birlikte kurumsal riskler belirlenmiş, fakat iç kontrol riskleri belirlenmemiştir. Kurumsal riskler kurum personelinin çalışmalarıyla belirlenmiştir.

Kurumda ihdas edilen 3 adet iç denetçi kadrosundan 1'i doludur. İç denetçi sayısının arttırılarak iç denetim fonksiyonunun daha etkin olarak yerine getirilmesinin sağlanabileceği düşünülmektedir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İdare tarafından kurulmuş olup iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve değerlendirme formları ve raporların düzenlenip üst yöneticiye sunulması hususlarına riayet edilmemektedir.

Sonuç olarak, İdarenin kurduğu iç kontrol sisteminde, risk değerlendirmelerinin etkinleştirilmesi ve izleme-değerlendirme açısından eksikliklerin giderilmesi ile iç kontrol sisteminin amaçlarına uygun; etkinlikle çalışan ve güvence sağlayan bir kontrol yapısına ulaşılmış olacaktır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi**

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırılması, dosyalanması, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemleri tamamlanmamış ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgileri güncellenememiştir.

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 icmallerinin 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, Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazlarının envanterinin yapılarak, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan, Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerin hazırlanan bu formlar, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilecektir. Mali hizmetler birimince de bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacaktır.

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 ve yeniden değerlendirme yapılması, 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.

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibarıyla tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı, mülkiyetinde veya kullanımındaki taşınmazlarına ilişkin formlar ve icmal cetvellerinden sadece Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar formunun düzenlendiği, diğer form ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da



muhasabeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu konusu edilen hususların giderilmesi için ilgili müdürlük nezdinde çalışmaların başlatıldığı ve envanter çalışmasının tamamlanma aşamasına gelindiği, 2021 yılı içerisinde bulguya konu edilen hususların tamamlanacağı ifade edilmiştir. Ancak, yapılan çalışmalar henüz tamamlanmadığı gibi yılı geçtikten sonra yapılacak düzeltme kayıtları 2020 yılı mali tablolarını etkilemeyecektir.

Sonuç olarak, belirtilen işlemlerin yılı içerisinde tamamlanıp muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle, 2020 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

**BULGU 2: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılabilmesi**

İdarenin muhasebe sisteminde taşınmazlar ayrı ayrı yardımcı hesap kodlarıyla kaydedilememekte, duran varlıklar amortisman defteri tutulmamakta ve tüm taşınmazların toplam değeri üzerinden amortisman ayrılmaktadır.

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.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 202'üncü maddesinde;

*"(1) Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır."*

Yine aynı Yönetmelik'in 203'üncü maddesinde ise; *"Maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarları yılsonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir."* denilmektedir.

Bu durumda, maddi duran varlıkların her biri için ayrılan amortismanın Yönetmelik'te belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı Onsekizinci Bölümünün 491'inci maddesinde, kamu idaresinin muhasebesinde tutulması zorunlu defterler arasında "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" de sayılmıştır. Bu doğrultuda olmak üzere, 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 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.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin muhasebesinde, taşınmazların ilgili duran varlık hesaplarına yardımcı hesap kodlarıyla ayrı ayrı kaydedilmediği; dolayısıyla, 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesaplarında kayıtlı taşınmazların her biri için ayrı ayrı değil, kümülatif rakam üzerinden amortisman ayrıldığı; Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmaması nedeniyle de her bir taşınmaz için ayrılan amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir.

Bu durumda; duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığına bilinmemesi veya duran varlığın amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam edilmesi söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla, amortisman tutarları gerçeği yansıtmayacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi aşamasında, Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmıyor olması sebebiyle hatalı amortisman hesabının tutarı hesaplanamamıştır.

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

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, idare tarafından; amortisman tutarlarının uygun ayrılmasını temin için idare taşınmaz ve muhasebe programının güncelleme çalışmalarının 2020 yılında başlatıldığı, 2021 yılında da bu çalışmaların devam ettiği, programsal çalışmalar

tamamlandığında her bir taşınmaz için ayrı ayrı amortisman ayrılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Ancak, belirtilen işlemlerin yılı içerisinde tamamlanmaması sebebiyle 2020 yılı sonunda maddi duran varlıklara ilişkin 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacağında yer alan 94.588.809,51 TL gerçeği yansıtmamaktadır. Bu durum mali tablolarda 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı yönünden hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet vermiştir.

### **BULGU 3: Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıkları Kesintilerinin Muhasebeleştirilmemesi**

Yapım işleri sözleşmeleri gereğince, hakedişlerden yapılan kabul kesintileri, muhasebe kayıtlarına alınmamaktadır.

Yapım işlerine ilişkin ihalelerde uygulanacak tip sözleşmeler, 4735 sayılı Kanun gereğince, uygulama birliğini sağlamak amacıyla Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanmakta ve Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır. Bu tip sözleşmeler, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ekinde yer almaktadır.

Anahtar teslimi götürü bedel yapım işlerinde uygulanan Tip Sözleşme’nin “Geçici kabul noksanları” başlıklı 30.1’inci maddesinde;

*“Geçici kabul noksanları için 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.”*

Birim Fiyatlı Yapım İşlerine İlişkin Tip Sözleşme’nin 30.2’nci 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.”* düzenlemesi yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257'nci maddesine göre; mevzuatları gereği belirli olmayan bir vade ile, vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlar 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edilmektedir. Diğer yandan, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da, yukarıda belirtilen kesintilerin "330.15- Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30 ve 31. Maddeleri Gereği Alınan Teminatlar" yardımcı hesap kodunda muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, yapım işleri sözleşmelerinin niteliğine göre, %3 veya %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından yapılan mevcut uygulamada, hakedişlerden geçici kabul kesintisi olarak yapılan kesintiler hakediş icmalinde gösterilmekte; ancak, ödeme emri belgesi üzerinde gösterilmemekte ve dolayısıyla muhasebeleştirilmemektedir. Sonrasında ise, sözleşmede belirtilen koşullar gerçekleştiğinde, bahsi geçen kesintiler hak sahiplerine hakediş düzenlenip bütçeye gider yazılmak suretiyle ödenmektedir.

Oysa bu kesintiler, hakedişlerin ödendiği tarihte ilgili ödeme emri belgeleri üzerinde gösterilmiş ve muhasebeleştirilmiş olsaydı; dönemsellik ilkesi gereği söz konusu kesinti kadarlık tutarın kendi yılında giderleştirilmiş ve yapılmakta olan yatırım tutarının gerçeğe uygun olarak kendi hesabına kaydedilmiş olacak, ayrıca, İdarenin hak ve yükümlülüklerinin doğru olarak mali tablolara yansıtılmış olacaktır.

2020 yılında yapımları devam eden işlerde kesilmeyen %5 teminat tutarları ile ilgili bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 8: Muhasebe Kayıtlarında Gösterilmeyen Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintiler**

DOSYA NO	İŞİN ADI	HAKEDİŞ NO	TOPLAM GERÇEKLEŞEN TUTAR TL	HAKEDİŞ %5 TEMİNAT KESİNTİSİ TL
2018-03	Esenler genelinde temizlik noktaları oluşturulması, güvenli okul ve otopark alanlarının zemin düzenlemesinin yapılması işi	8. Ara Hakediş	3.670.065,16	183.503,26
2018-26	Müteferrik Kamu Hizmet Binaları Yapılması Yapım İşİ	8. Ara Hakediş	7.348.850,29	367.442,51
2018-28	Esenler Öğrenci Yurdu İkmal İnşaatının Yapılması İşİ	9. Ara Hakediş	4.519.101,22	225.955,06

2019-08	Esenler genelindeki cadde ve sokaklarda prestij yol uygulaması yapılması işi	9. Ara Hakediş	5.070.072,89	253.503,64
2019-13	Esenler Genelindeki Kamu Binalarında Tadilat Yapılması İşi	5. Ara Hakediş	3.810.057,28	190.502,86
2019-15	15 Temmuz Millet Bahçesi Spor Tesisi ve Kadın Spor Aktivite Merkezi Yapılması İşi	11. Ara Hakediş	18.716.649,12	935.832,46
2019-20	Esenler Tekstil Kent Camii İkmal İnşaatının Yapılması İşi	7. Ara Hakediş	1.715.578,53	85.778,93
2020-03	Esenler İlçesi Atışalanı bölgesinde idare malı asfalt yama, baca ve ızgara yükseltilmesi yapılması işi	6. Ara Hakediş	898.095,80	44.904,79
2020-04	Esenler İlçesi Esenler bölgesinde idare malı asfalt yama yapılması işi	8. Ara Hakediş	1.173.051,48	58.652,57
2020-06	Esenler genelindeki cadde ve sokaklarda prestij yol uygulaması yapılması işi	8. Ara Hakediş	3.141.873,86	157.093,69
2020-07	Esenler genelinde yol, meydan ve kamu hizmet alanlarında aydınlatma ve led ışıklandırma yapılması işi	4. Ara Hakediş	1.152.646,03	57.632,30
2020-08	Esenler İlçesi Atışalanı Bölgesinde Bordür, Tretuar ve Yol Tamiri Yapılması İşi	3. Ara Hakediş	1.109.408,19	55.470,41
2020-09	Esenler İlçesi Esenler Bölgesinde Bordür, Tretuar ve Yol Tamiri Yapılması İşi	1. Ara Hakediş	148.917,78	7.445,89
2020-10	Esenler genelindeki cadde ve sokaklarda mevcut asfaltın nakliyesi, serilmesi ve baca yükseltilmesi işi	1. Ara Hakediş	770.900,54	38.545,03
2020-11	Esenler Genelinde Yağmursuyu Kanalı, Izgara, Duvar, Bordür, Tretuar ve Yol Yapılması İşi	2. Ara Hakediş	633.806,78	31.690,34
2020-17	Esenler Lojistik Destek Tabur Komutanlığının Isı Teshin Merkezinin Tadilatının Yapılması İşi	1. Ara Hakediş	980.803,44	49.040,17
			TOPLAM	2.742.993,92

Emanet nitelikteki bu kaynakların idarenin bilançosunda görünmemesi sebebiyle, mali tablolar düzenleniş tarihi itibari ile denetlenen idarenin tüm varlık ve yükümlülüklerini tam ve doğru olarak göstermemektedir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bundan sonra düzenlenecek hakedişlerde, bulgudaki öneriye uygun olarak yapım işleri sözleşmelerinin niteliğine göre, %3 veya %5 oranında geçici kabul noksanları kesintisinin yapılması suretiyle hakedişlerin ödendiği tarihte ilgili ödeme emri belgeleri üzerinde gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilmiş olmakla birlikte, denetim yılı geçtikten sonra bulgunun gereğine uygun olarak işlem gerçekleştirilecek olması, 2020 mali yılı tablolarındaki hatayı bertaraf etmemektedir.

Sonuç olarak, muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle, 2020 yılı bilançosunda 330- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı ile 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesaplarının 2.742.993,92 TL eksik bilgi içermesine, faaliyet sonuçları tablosunda da gider hesaplarının olması gerekenin altında yer almasına neden olunmuştur.

#### **BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Tutarlarla İzlenmesi**

İdarece, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile belediye şirketi işçilerine ilişkin olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları mali tablolarda eksik tutarlarla izlenmektedir.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in "Ödeme usulü" başlıklı 8'inci maddesinde, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatlarının, ilgili kamu kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı Kanun'un yürürlükte olan 14'üncü maddesi kapsamında ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde, dönemsellik kavramı; "*kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptılır*" şeklinde, ihtiyatlılık kavramı ise; "*muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılır*" şeklinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 330'uncu maddesinde, mevzuat hükümlerine göre ayrılacak uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının bu hesaba kaydedileceği; "Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesinde ise, hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının ise 472-Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 281'inci maddesinde de, bu hesabın mevzuat hükümlerine göre ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının, kadrolu, geçici ve hizmet alımı kapsamındaki işçiler için belirlenmiş alt hesaplara kaydedilerek izlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2020 yılının sonunda sürekli işçiler ile taşeron işçileri için ayrılmış bulunan kıdem tazminatı karşılığı tutarının; 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 4.246.515,74 TL, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında ise 710.831,66 TL olmak üzere toplamda 4.957.347,40 TL olarak görüldüğü; 2020 mali yılı ve geçmiş dönemlerde düzenli olarak kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı; yıl sonunda kıdem tazminatı karşılıklarının hesaplanarak 472-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında izlenmediği ve doğrudan 372-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabına kayıt yapıldığı;

2020 yılı içerisinde de 2.900.000,00 TL tutarında kıdem tazminatı karşılığının ayrıldığı görülmüştür. Kadrolu ve belediye şirket işçileri adına 2020 yılı için toplamda 5.677.382,00 TL, 2020 yılı sonu itibari ile ise toplamda 50.857.355,00 TL kıdem tazminatı karşılığının ayrılması gerektiği tespit edilmiştir.

2020 yılı için ayrılması gereken karşılıklar ile 2020 yılı sonu itibariyle ayrılması gereken karşılık tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 9: Ayrılması Gereken Kıdem Tazminatı Karşılıkları**

2020 yılı için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılığı (TL)		2020 yılı sonu itibariyle ayrılması gereken toplam kıdem tazminatı karşılığı (TL)	
Belediyede görevli işçi	Şirket bünyesinde çalışan işçiler	Belediyede görevli işçi	Şirket bünyesinde çalışan işçiler
327.382,00	5.350.000,00	7.857.355,00	43.000.000,00
<b>TOPLAM</b>	<b>5.677.382,00</b>	<b>TOPLAM</b>	<b>50.857.355,00</b>

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; gerekli düzeltmelerin 2021 yılında yapılarak kıdem tazminatı karşılıklarının bulguda belirtilen ilgili hesaplar nezdinde düzenli olarak takibinin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak bu durum, 2020 yılı mali tablolarında yer alan verilerdeki noksanlığı telafi etmemektedir.

Sonuç olarak, gerek kendi bünyesinde gerek şirketten doğrudan hizmet alımı suretiyle çalıştırılan işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının yılı içerisinde eksik tutarlarla takip edilmesi nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 372 ve 472 no.lu Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesapları yönünden 45.900.007,60 TL ve 630-Giderler Hesabı yönünden 2.777.382,00 TL eksik bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

#### **BULGU 5: Gider Tahakkukları Hesabının Hatalı Kullanılması**

İdarece muhtelif tarihlerde kullanılan 2 adet kredinin, içinde bulunan dönemde işlememiş ve gelecek yıl işleyecek olan faiz tutarları yıl sonunda 381-Gider Tahakkukları hesabında izlenmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 289'uncu maddesinde, 381-Gider Tahakkukları hesabının niteliği; kısa vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen, tahakkuk etmiş bulunan ancak, gelecek aylarda ödenebilir duruma gelecek olan borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi olarak tanımlanmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in ilgili hesaba ilişkin işlemlerin açıklandığı 290'ıncı maddesinde ise aynen;

*“(1) Uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarı ile kuponlu*



*tahvillerin gelecek aylarda ya da takip eden yılda kupon ödemesi yapılacak işlemiş faiz tutarı bu hesaba kaydedilir. Aralık ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet dönemi içinde ödenmesi gerekenler geçici mizandan önce bu hesaba kaydedilir.*

...” denilmiş olup müteakip 291’inci madde de; tahakkuk etmiş olmakla birlikte gelecek aylarda ödenecek borçların ay sonlarında bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan Mezkûr Yönetmelik’in dönem sonu işlemlerinin anlatıldığı 480’inci maddesinde; kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grupları içindeki iç ve dış mali borç hesaplarında kayıtlı borçlar için işlemiş faiz tutarları hesaplanacağı ve ilgili dönemde ödenmek üzere ilgisine göre kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu veya uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabına alacak, giderler hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, kurumlar kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar hesaplarında yer alan mali borçları için ay sonlarında işlemiş olan ve ödenmemiş bulunan faiz tutarlarını ilgili dönemde ödenmek üzere gider tahakkukları hesabına alacak, giderler hesabına borç kaydederek izleyeceklerdir.

Ancak, İdarenin 2020 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, muhtelif tarihlerde Halkbank ve İLBANK nezdinde kullandığı kredilere ilişkin olarak içinde bulunulan yılda işlemiş bulunmayan ve gelecek yılda işleyip ödenecek olan faiz tutarları için 381-Gider Tahakkuku hesabına alacak, 630-Giderler hesabına borç kaydı yaptığı tespit edilmiştir. Hâlbuki söz konusu tutarlar, gelecek dönemde işleyecek olan ve gelecek dönemin giderini oluşturan ve içinde bulunulan dönemin giderleri arasında yer almayan faiz tutarlarıdır. Bu haliyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 630-Giderler Hesabı ve 381-Gider Tahakkuku Hesabı 4.803.946,21 TL fazla gözükmektedir.

İçinde bulunulan dönemde işlememiş dolayısıyla tahakkuk etmemiş bulunan faiz tutarlarının bu şekilde muhasebe kaydı yapılarak mali tablolarda gösterilmesi ise, mevzuatla uyumlu olmamakla birlikte içinde bulunulan dönemin gideri olmamasına karşın faaliyet sonuçlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2021 yılında gerekli düzeltmelerin yapılarak titizlikle takip edilmekte olduğu belirtilmiş olmakla birlikte, söz

konusu düzeltme kayıtları yılı geçtikten sonra yapılmış olacağından, bu durum 2020 yılı mali tablolarının hatalı bilgi içermesini değiştirmemektedir.

Sonuç olarak; kredilere ilişkin işlemiş bulunan ancak ödenemeyen ya da yapılan anlaşma gereği sonraki aylarda ya da dönemlerde toplu olarak ödenecek faiz tutarları için 381-Gider Tahakkukları hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydı yapılarak izlenmesi gerektiğinden, gelecek dönemde işleyecek olan faiz tutarlarının dönem sonunda tahakkuk ettirilerek dönem gideri olarak muhasebe kayıtlarına yansıtılması, mali tabloların 630-Giderler Hesabı ve 381-Gider Tahakkuku Hesabı yönünden 4.803.946,21 TL fazla bilgi içermesine neden olmuştur.

### **BULGU 6: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Eksik Tutarlarla Takip Edilmesi**

İller Bankası AŞ tarafından mevzuat gereği İdarenin vergi gelirlerinden kesilen idare ortaklık payları 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında eksik olarak izlenmektedir.

6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un "Ortaklık yapısı ve sermaye" başlıklı 4'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında; "*Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.*" hükmü yer almaktadır.

Mezkûr maddenin (3) numaralı fıkrasında, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İller Bankası AŞ tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın Bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 178 inci maddesinde, 240 no.lu hesabın kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 180'inci maddesinde ise, idarece verilen sermayenin 240 no.lu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

İller Bankası AŞ'nin Belediye Bilgi ve Veri Bankası modülündeki verileri incelendiğinde, İdareye gönderilen merkezi idare vergi geliri paylarının toplamı üzerinden aylık

yüzde iki oranında kesilen İLBANK sermaye payı toplam tutarının 2020 yılı sonu itibariyle 27.315.537,68 TL olduğu görülmüştür.

Ancak, İdarenin İLBANK nezdinde kesilen ortaklık paylarının izlendiği 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 21.613.735,55 TL borç bakiyesi tutarı ile 2020 yılı mali tablolarında yer aldığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; gerekli düzetmelerin 2021 yılında yapıldığı bundan sonraki dönemde de ilgili hususun titizlikle takip edileceği ifade edilmiştir. Ancak, yapılan düzeltme kayıtlarının belgesi gönderilmediği gibi, yılı geçtikten sonra yapılmış olan kayıtlar 2020 yılı mali tablolarındaki hatayı düzeltmemektedir.

Sonuç olarak, belirtilen düzeltme kayıtları yılı geçtikten sonra yapıldığından, İdarenin 2020 yılı sonu itibariyle mali tablolarında 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 5.701.802,13 TL (27.315.537,68 TL-21.613.735,55 TL) eksik tutar ile yer almaktadır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıra GÖre Ödenmemesi**

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemeler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamıştır.

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.

Mezkûr Kanun'un "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

*“Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.”* hükmü yer almaktadır.

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında, 320- Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Bütçe Emanetleri Hesabında bekleyen tutarların bazı alacaklılar (akaryakıt, asfalt ve işin özelliğine göre yüksek teknoloji gerektiren işler ile ağırlıklı olarak personel işgücü gerektiren) hariç olmak üzere mevzuatında öngörüldüğü şekliyle ödendiği, bugüne kadar alacaklılarla bu nedenle herhangi hukuki olumsuzluk yaşanmadığı ve İdareye ek yük getirecek bir ödemede bulunulmadığı, yapılan denetim tespiti doğrultusunda bütçe emanetlerindeki tutarların ödenmesinde 2021 yılından itibaren mevzuat hükümlerindeki sıraya uyulması hususunda gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak, bütçe emanetindeki tutarların hangi sırayla ödeneceği bulguda da değinildiği üzere belli olduğundan ödemelerde, İdarenin belirlediği işlerin alacaklarına öncelik verilecek şekilde ödeme yapılması mümkün değildir. Diğer taraftan, bugüne kadar belirtilen husus ile ilgili olarak alacaklılarla hukuki bir olumsuzluk yaşanmaması, benzer uygulamanın devamı halinde yaşanmayacağı anlamı taşımamaktadır.

Netice olarak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi kamu yararına olacaktır.

## **BULGU 2: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi**

İdare tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen personel, müdür olarak görevlendirilmiştir.

09.11.1982 tarihli ve 17863 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin genel ilkeleri açıklayan 128'inci maddesinin ilk fıkrasında; "*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 görülür.*" denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde; "*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*" hükmü ile "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde; "*Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.*" hükmü yer almaktadır.

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

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

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

*B) Sözleşmeli personel:(1) Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan,*

*zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. ...” hükümleri yer almaktadır.*

28.06.1978 tarihli ve 16330 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesinde; *“İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmaz.”* denilmektedir.

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

Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

657 sayılı Kanun'a göre memur ve amir arasında hiyerarşi bulunmaktadır. Dolayısıyla, sözleşmeli personelin memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. 657 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklere göre bir memurca yürütülmesi gereken müdürlük görevi vekâleten de olsa sözleşmeli statüsündeki bir personel eliyle yürütülemez. Buna ilave olarak, yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereğince, sözleşmeli personel kadroya dayalı olarak çalışan devlet memurları hakkında sicil raporu düzenleyemez ve devlet memurlarının amiri olarak görev yapamaz. Zira, memur ile sözleşmeli personel farklı statülere sahip olup farklı kanunlara tabidirler.

İdarenin yönetici kadrolarına yaptığı atamalar incelendiğinde; 1 sözleşmeli personelin müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür. Bu şekilde bir uygulamanın; 657 sayılı Kanun'un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediği, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile yapılan düzenlemeleri devre dışı bıraktığı, kurumsallaşmayı engellediği, kurum içinde mali

kontrolü zayıflatıp riskleri çoğalttığı, personelin kariyer planlarını ertelemesi ya da bırakması suretiyle personelin motivasyonunda ve veriminde düşüşe sebep olacağı düşünülmektedir.

Müdürlük görevi, genel esaslara göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görevdir. Kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen, harcama biriminin en üst yöneticisi olan ve ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında birinci derece sorumluluk atfedilen müdürlük görevinin, süreli sözleşmeler ile istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi mümkün değildir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; yapılan görevlendirmenin, kamu yararı amacıyla ve acil ihtiyaca binaen personelin eğitim düzeyi ve iş tecrübesi gözetilerek yeni görevlendirmeler yapılana kadar geçici olarak yapıldığı, yapılan bu işlemin hukuka uygun olduğunun düşünüldüğü, ancak kamu hizmetlerinin aksamaması adına içinde bulunulan pandemi süreci sonrasında mevzuata uygun değişikliklerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; sözleşmeli personelin müdür kadrosunda istihdam edilmemesi ve müdürlüklere yapılan görevlendirmelerin yürürlükte bulunan mevzuatın izin verdiği şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullandırılmaması**

İdarece işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine, emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller

ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 509 TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir: Zira, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

İdarenin 2020 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 46 işçinin toplam 7424 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda bahsedilen işçilerin izinlerinin kullandırılması için ilgili müdürlüklere yazı ile bilgilendirmelerin yapıldığı, pandemi döneminde gerek idari izinler gerek ilçe sınırları içerisinde yer alan kurum ve kuruluşların personel talebi ile iş yükü arttığından işçilere ihtiyaç duyulduğu ve izinlerin kullandırılmadığı, pandemi sonrasında yıllık izinlerin kullandırılması hususunda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.



Ancak, anayasal hak olduğundan yıllık izin hakkından vazgeçilemeyeceği gibi, kullanımının nasıl olacağı da mevzuatla düzenlenmiştir. Bulguda belirtilen husus, yılda kullanılmayan izinler değil, kullanılmayan yıllık izinlerin ertesi yılda da kullanılmaması nedeniyle birden fazla yılın izinlerinin birikmesinin önüne geçilmesidir.

Netice olarak, hem mevzuata uygunluk açısından hem de İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklara Nakdi Yardım Yapılması**

Belediye tarafından ilçedeki tüm muhtarlıklara ihtiyaçlarını karşılamak için aylık nakdi yardımda bulunulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve Yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin son fıkrasında; belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı ifade edilmiştir.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'un 20'nci maddesinde; "*Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç alınır ve alınan harç miktarı, evrak ve vesikalar üzerinde gösterilir.*" hükmüne yer verilmiş, aynı Kanun'un 21'inci maddesinde ise muhtarlık işlerinin tedviri için lüzumlu kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi masrafların bu harçlardan ödeneceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası'nın 1'inci maddesine göre; köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına, 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; muhtarlara aylık ödenek tahsis edilmiş ve muhtarların düzenlemiş oldukları belgelerden harç geliri elde etmelerine de imkân sağlanmıştır. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli giderlerin bu harç gelirlerinden karşılanması gerekmektedir. Diğer yandan, belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını göz önüne alarak bütçe imkânları doğrultusunda ayni yardımda bulunabilmektedir. Mevzuatta geçen "destek" ifadesi de ayni nitelikteki yardımları kapsamaktadır. Bu bağlamda, Kanun'un lafzında geçen "destek" ibaresinden, muhtarların tahsil ettiği harçlardan elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılamaya yetmemesi halinde telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi ayni nitelikteki

genel giderlerin anlaşılması yasal düzenlemeye uygun olmalıdır. Dolayısıyla, belirtilen giderler için yapılacak yardımın aynı nitelikte olabilmesi için, mezkûr giderlere ait faturaların Belediye tarafından ödenmiş olması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile, muhtarlıkların telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki giderlerinin karşılanması için muhtarlıklara nakdi yardım yapılması yasal düzenlemeye aykırıdır.

2020 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, ilçe sınırlarında bulunan tüm muhtarlıklara temmuz ayından itibaren (temmuz-ağustos-eylül 16 adet, ekimden itibaren 17 adet) önce 06.07.2020 tarihli ve 33 sayılı Meclis Kararı ile sonrasında da 10.09.2020 tarihli ve 46 sayılı Meclis Kararı ile; elektrik, su, doğalgaz, telefon faturaları, kira, kırtasiye vb. giderlerinin faturalarının ibrazına binaen 1.750,00 TL'yi geçmemek kaydı ile ayda bir olmak üzere düzenli olarak nakdi yardım yapıldığı tespit edilmiştir. Ödemeler genel itibariyle tavan tutar olan 1.750,00 TL üzerinden yapılmıştır. Bu uygulamada yasal düzenlemeye uyarlık bulunmamaktadır. Her ne kadar söz konusu ödemeler fatura ibrazına binaen yapılsa da; faturaların doğrudan belediyece ilgili firmaya ödenmemesi nedeniyle, söz konusu yardımlar aynı yardımdan ziyade nakdi yardım niteliğinde bulunmaktadır.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesine istinaden alınan 07.02.2019 tarihli ve 2019/12 sayılı Meclis Kararıyla muhtarlıklara yapılan ödemenin bir ücret şeklinde değil, günümüz koşullarında muhtarlık ihtiyaçlarında kullanılmak üzere (kırtasiye giderleri, elektrik, su, ısınma, internet, telefon ve benzeri ihtiyaçlarını) karşılamaları amacı ile ödendiği; Sayıştay'ın muhtelif kararlarında söz konusu ödemelerin mevzuata uygun bulunduğu, gerek 5393 sayılı Kanun gerekse Sayıştay kararları birlikte değerlendirildiğinde, ilçedeki muhtarlıklara (elektrik,su,doğalgaz, telefon, internet, kırtasiye malzemesi vb.) giderleri için yapılan ödemelerin mevzuata uygun olduğu kanaatinde oldukları belirtilmiştir. Ancak, söz konusu yargı kararları ilgili oldukları olaya özgüdür.

Öte yandan bulguda belirtilen amaçlarla muhtarlıklara yardım yapılmasının mevzuata uygun olmadığı ileri sürülmemiş, söz konusu yardımın nakdi olarak değil aynı olarak yapılması gerektiği belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin son fıkrasında; mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için gerekli aynı yardım ve desteği sağlayacağı ifade edildiğinden, her muhtarlığa standart bir rakamın nakdi olarak ödenmesi yerine, muhtarlıkların durumuna uygun olarak aynı olarak destek sağlanmasının mevzuata daha uygun olacağı değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, mahalle muhtarlıklarına yardım ve destek sağlanması amacıyla nakdi olarak ödemede bulunulmasının mevzuata uygun olmadığı; destek amacıyla muhtarlıkların su, elektrik, doğalgaz, telefon faturaları ile kira bedelleri gibi ihtiyaçlarına ilişkin giderlerin, Belediyece doğrudan ilgili yerlere ödenmesinin mevzuatına uyarlı olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 5: Taşınmazların Kiralanmasına İlişkin Yapılan Bazı İhalelerin Şartnamelerinde Rekabeti Engelleyici Hükümlere Yer Verilmesi**

İdare taşınmazlarının kiraya verilmesi amacıyla yapılan ihalelerin bazılarının şartnamelerinde ihaleye katılımı kısıtlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürüteceği belirtilmiş; 2'nci maddesinde de ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdare, mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların hangi amaçlar için kullanılacağı, bu taşınmazların hangi işlere özgüleneceği hususunda takdir hakkına sahiptir. Ancak, kullanım amacı idarece belirlenen taşınmazların kiralanması veya bu taşınmazlar üzerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmesine ilişkin ihalelerde katılımı kısıtlayıcı hükümler getirilmesi 2886 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Aşağıdaki tabloda 2020 yılında kiraya verme amacıyla yapılan ihalelerin şartnamelerinde yer alan ihaleye katılımı ve rekabeti kısıtlayıcı hükümlere yer verilmiştir.

Tabloda görüleceği üzere, taşınmazların içerisinde bulunan ve farklı nitelikteki gelir getirici unsurlar (Kafeterya, restoran, halı saha vb.) için katılımcılardan daha önce hepsini bir arada yaptığına dair iş deneyim belgesi istenmiş, iş deneyim belgesinin de kamu kurum ve kuruluşlarından verilmesi ve söz konusu işlerin en az 3 (üç) yıl süreyle yerine getirildiğini tevsik etmesi talep edilmiştir. Ancak, vasıfları birbirinden farklı olan alanların birlikte ihale edilmesi, iş deneyim belgesinin de sadece kamu kurum ve kuruluşlarından istenmesinin ihalelere katılımı kısıtlayan ve makul kabul edilebilecek hususlardan olamayacağı düşünülmektedir.

**Tablo 10: Genel Şartnamelerinde Rekabeti Kısıtlayıcı Düzenlemeler İçeren İhaleler**

Sıra No	İşin Adı	Genel Şartnamede Yer Alan Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümler
1	Esenler İlçesi, 1077 ada 13 parselin kuzeydoğusunda tescil harici ağaçlandırılacak alanda bulunan Restoran binasının Restoran olarak kullanılması şartıyla kiralanması işi	Katılımcıların teklif dosyalarında daha önce bizzat yüklenici-kiracı olarak yerine getirmek şartı ile en az 3 (üç) yıl süreyle kamu kurum ve kuruluşlarına ait restoran ve kafetarya işletmeciliğini tamamını birlikte yapmış olduğuna dair, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından onaylı iş deneyim belgesini sunması zorunludur.
2	Esenler İlçesi, Oruç Reis Mah. 1655 ada 1 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan 15 Temmuz Millet Bahçesi içerisindeki 1 adet Halı Saha(888,00m2), 1 adet kafetarya (147,00m2) ve 1 adet İkinci Bahar Kıraathanesinin(150,00m2) işletilmesi işi	Katılımcıların teklif dosyalarında daha önce 3 (üç) yıl süreyle kamu kurum ve kuruluşlarına ait kafe, kafetarya ve/veya halı saha işletmeciliğini tamamını birlikte yapmış olduğuna dair, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından onaylı iş deneyim belgesini sunması zorunludur.
3	Göktürk Göleti B Tipi Mesire Alanında(Tabiata Parkı) bulunan 1 adet tek katlı ahşap yapı, 1 adet iki katlı ahşap yapı, kış bahçesi ve diğer bahçelerinin kafetarya, restoran ve otopark olarak işletilmek üzere kiralanması işi (ihale iptal edilmiştir.)	Katılımcıların teklif dosyalarında daha önce bizzat yüklenici-kiracı olarak yerine getirmek şartı ile en az 3 (üç) yıl süreyle kamu kurum ve kuruluşlarına ait restoran ve kafetarya işletmeciliğini tamamını birlikte yapmış olduğuna dair, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından onaylı iş deneyim belgesini sunması zorunludur.

Sonuç olarak, İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların ihalesinde, vasıfları birbirinden farklı olan alanların birlikte ihale edilmesi, sadece bir veya ikisi için gerekli olan katılım şartının tüm taşınmazları kapsayacak şekilde belirlenerek İdarenin takdir yetkisini ihaleye katılımı kısıtlayıcı, rekabeti engelleyici şekilde kullanması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Farklı kullanım amacı olan Belediye taşınmazlarının bu şekilde rekabet ortamı oluşmadan ve eşit muamele sağlanmadan bir arada ihale edilmesi, 2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesine aykırı olacağı gibi, tam rekabet sağlanmadığı için belediye gelirlerinin azalmasına da sebebiyet verebilecektir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguya konu edilen hususlara azami ölçüde dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, Belediye taşınmazlarının mevzuata uygun bir şekilde, rekabetin ortamının ve eşit muamelenin sağlandığı ihaleler ile kiraya verilmesi yerinde olacaktır.

---

---

**BULGU 6: Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi**

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyaz; ilgili bütün hizmetler sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olmasına rağmen, bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredilmiştir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda: Atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği;

Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenlerin; ürünlerinin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamalarının karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturacakları;

Atık geri kazanım, geri dönüşüm ve bertaraf tesislerini kurmak ve işletmek isteyen gerçek ve/veya tüzel kişilerin, yönetmelikle belirlenen esaslar doğrultusunda, ürün standardı, ürünlerinin satışa uygunluğu ve piyasadaki denetimi ile ilgili izni, ilgili kurumlardan almak kaydı ile Bakanlıktan lisans almakla yükümlü oldukları; ayrıca evsel atıklar hariç olmak üzere, atık taşıma ve/veya toplama işlerini yapan kurum veya kuruluşların Bakanlıktan lisans almaları gerektiği;

Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı; söz konusu maliyetin karşılanması için kirletenlerce ödenecek katkıların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabi olduğu; bu doğrultuda olmak üzere, yurt içinde piyasaya arz edilen 2872 sayılı Kanun'a ekli listede yer alan ürünlerden poşetler için satış noktalarından, diğer ürünler için piyasaya sürenlerden/ithalatçılardan bu listede belirtilen tutarda geri kazanım katılım payı tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kanun gereği çıkarılan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde de atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmeleri ve maliyetlerin karşılanması konularında benzer düzenlemeler yapılmış ve mevzuatında tanımlanan sistem

doğrultusunda toplanan ambalaj atıklarının çevre lisanslı ambalaj atığı işleme tesislerine verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'te ambalaj atıklarını piyasaya sürenlerin tanımı yapılmış ve sorumluluğu vurgulanmış, ayrıca yetkilendirilmiş kuruluşlardan bahsedilmiştir. Yetkilendirilmiş kuruluşlar, ambalajları piyasaya süren işletmelerin ambalaj atıkları yönetimi konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla kurulan ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlardır.

Bahsi geçen Yönetmelik'te, ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi kapsamında belediyelerin sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu sorumluluk kapsamında olmak üzere belediyeler;

Ambalaj atıklarının ayrı toplanması için mevzuatında yer alan hususlara uygun olarak toplama sistemini kurmakla, ambalaj atığı üreticileri tarafından toplama sistemine verilen ambalaj atıklarını ayrı toplamakla veya toplattırmakla; ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle; ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Belediyelerin birlik üyesi olmaları ve birlik tüzüğünde yer alması halinde, yönetim planının hazırlanması ve ambalaj atıklarının toplanması faaliyetleri, belediyeler adına üye oldukları birlik tarafından yerine getirilecektir.

Yukarıda belirtildiği üzere; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri dönüşüme tabi tutulması ya da bertaraf edilmesi konularında belediyelere çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu bağlamda, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamındaki toplama-ayırma işleri için lisanslı toplama-ayırma tesisi kurmaları ve işletmeleri ya da ambalaj atıklarını toplama-ayırma işini çevre lisanslı gerçek veya tüzel kişilere yaptırmaları mümkündür. Ambalaj atığı toplama, taşıma ve ayırma işlerini yapan ve Bakanlıktan çevre lisansı almış çok sayıda özel kuruluş vardır. Bu durumda ambalaj atık yönetimi kapsamındaki toplama, taşıma ve ayırma hizmeti; belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanslı özel işletmeler ile koordinasyon halinde ve belediye ile özel işletme arasında imzalanan bir protokolle yapılacaktır. Bu bağlamda; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle, çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini de, piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı alacaklardır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*" belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira; taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bahsedilen işlemlerden sonra, ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm tesislerine satışı yapılmaktadır. Bu nedenle, mevzuatında imtiyaz olarak belediyelere verilen bir hakkın işletilmek üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi belli usul ve esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Dolayısıyla, bahsi geçen imtiyazın devredilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre olabilecektir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı almalarının yanında, devredilen imtiyazın gelir getirici özelliğinden de yararlanmış olacaklardır. Zira toplanan ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm işletmelerine satışı yapılmaktadır. İdareye ait imtiyazın belirtilen şekilde devrinin kamu menfaatine ve mevzuata aykırı olduğu açıktır. Hâlbuki bahsi geçen imtiyazın, gelir getirici özellikte olması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre devredilmesi/kiraya verilmesi gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan "Ambalaj Atıkları kontrolü Yönetmeliği" uyarınca, Esenler ilçesi sınırları içerisinde ambalaj atıklarının (kağıt, karton, plastik, pet, metal ve cam ) kaynağında ve diğer atıklardan ayrı olarak biriktirilmesi, toplanması, taşınması, türlerine göre ayrılması ve geri dönüşümünün sağlanması amacıyla çevre lisanslı bir firma ile protokol imzalandığı; yapılan protokol ile ilçe genelinde ambalaj atıklarının ayrıştırılarak toplanmakta olduğu; çöpten

ayrıştırılarak toplanan atıkların geri dönüşümü gerçekleştirilerek ülke ekonomisine katkı sağlandığı ve çöp maliyetini düşürdüğü belirtilerek burada kamu yararının bulunduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, ilgili müdürlükçe mobil atık toplama projesi yapıldığı; ancak pandemi koşullarında hayata geçirilmesinin geciktiği; ilgili projenin hayata geçirilmesi sonrasında ambalaj atıkların toplanmasıyla ilgili olarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihalenin yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak; ambalaj atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini kapsayan İdare imtiyazının/hakkının; söz konusu hizmetlerin İdarece yapılmaması veya yapılamaması durumunda, ihale mevzuatına uygun olarak kiraya verilmesi/devredilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 7: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2019 ve 2020 yılında toplanan kazı bedellerinden Esenler ilçesi sınırları içerisinde yer alan sokak kazılarından alınan tutarlar İdareye gönderilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesinde;

*"... Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir."* hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesi ve "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine dayanarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 24.12.2020 tarih ve 31344 sayılı Resmi Gazete'de değişiklik yapılmadan önceki "Alt yapı yatırım hesabının oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinde aynen;

*"(1) Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine*



*konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur.*

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

*(3) Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.” denilmekteydi. Yapılan değişiklik sonrası ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki yapılacak kazılardan elde edilecek gelirler ilçe belediyesinin uhdesinde bırakılmıştır.*

Yukarıdaki yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere; altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesislerin kazıyı yapan tarafından eski haline getirilmesi esastır. Ancak, altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. Söz konusu kazı bedelleri büyükşehirlerde, mevzuattaki son yapılan değişiklik öncesi büyükşehir belediyesi alt yapı yatırım hesabında toplanmaktaydı. Sokak kazılarından elde edilen gelirler ise büyükşehir belediyesince ilgili belediyeye aktarılır ve bu gelirler asfalt ve kaldırımların yapımı dışında kullanılamazdı.

Bu bağlamda, 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik öncesinde Esenler ilçesi sınırları içerisinde yer alan sokak kazılarından İstanbul Büyükşehir Belediyesince elde edilen gelirlerin İdareye aktarılması gerekmektedir.

İdare gelirlerinin incelenmesi neticesinde; cari yıl içerisinde aktarılması gereken tutarların zamanında aktarılmadığı 2020 yılı içerisinde 29.524,50 TL'nin Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye aktarıldığı, aktarımı yapılan söz konusu tutarın ise 2018 yılına ait kazı bedellerine ilişkin olduğu tespit edilmiştir. 2019 yılı kazı bedellerine ilişkin tutarlar ve cari yıl olan 2020 yılına ilişkin kazı bedellerine ilişkin tutarların ise aktarılmadığı anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen kazı bedellerin İstanbul Büyükşehir Belediyesinden talebi amacıyla 2021 yılında yazı yazıldığı ve tahsilat sürecinin devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; mevzuat değişikliği öncesinde Büyükşehir Belediyesince alınan Esenler ilçesi sınırları içerisindeki sokak kazı bedellerinin tahsili için gerekli süreçlerin takip edilmesi ve tahsilatın gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 8: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan İşyerlerinden Bu Verginin Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması**

İdare tarafından eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken iş yerlerinden eğlence vergisi tahakkuku ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye ve mücavir alan sınırları içindeki eğlence faaliyetleri eğlence vergisinin konusuna alınmıştır. Kanun'un 17'nci maddesinde, Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 21'inci maddesinde ise eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetler sayılmış, aynı maddenin birinci fıkrasının I/5 bendinde sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden %20 oranında eğlence vergisi alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrası (III) bendinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinin de eğlence vergisine tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

İdarenin 2020 yılı mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Ruhsat Müdürlüğünden alınan ruhsat listesine göre ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren oyun salonları (playstation), bardo salonu ile müzikholden eğlence vergisi alınmadığı; buna göre söz konusu faaliyetlerle iştigal eden ve belediye sınırları içerisinde eğlence vergisi konusuna giren 37 adet iş yeri bulunmasına rağmen bunlara ilişkin eğlence vergisi tahakkukunun gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; eğlence vergisinin mükellefiyeti kapsamındaki bulunan ancak, tahakkuk ve tahsil işlemleri yapılmamış olan iş yerlerinin tespit, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin 2020 yılı Ocak ayında başlatılmasına karşın tüm dünyayı ve ülkemizi etkisi altına alan pandemiye bağlı olarak söz konusu yerlerin kapanmasından dolayı mükellefiyet işlemlerine ara verildiği ve hayat normale dönünce gerekli işlemlere devam edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, bulguda belirtilen husus Belediye gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır. İdare tarafından söz konusu vergilere ilişkin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

**BULGU 9: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi**

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı ilgili idarelere aktarılmamıştır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi 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 il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde 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, yıl sonu itibari ile 2020 yılında tahsil edilen 5.241.291,10 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen katkı paylarının, Belediyenin genel bütçe geliri paylarından kesilmesi için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca İller Bankasına bildirim yapıldığı, İller Bankasınca bu doğrultuda her ay düzenli olarak hesaplanan payların ilgili kuruma aktarıldığı, bundan sonra söz konusu katkı paylarının düzenli bir şekilde ilgili idareye gönderilmesi için gereken özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

**BULGU 10: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması**

Belediyenin 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 verilmemiş, dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılamamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre;

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

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,

İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,

İfade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim

Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Yönetmelik'in "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.*" Denilmektedir.

Ayrıca Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

*"(1) 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.*

*(2) Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar, her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.*

*(3) İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir."* düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmiştir:

**Tablo 11: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife**

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si

Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği belediyeler tarafından, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguya konu edilen husus ile ilgili olarak 2020 yılı içerisinde çalışma başlatıldığı, geçiş hakkı sağlayıcısı 2 şirkete Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullandıkları her türlü kablo ve benzeri gereçlere ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin ödenmesinin talep edildiği, ilgili şirketler tarafından söz konusu geçiş hakkı ücretlerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesince tahsil edildiğinin belirtilmesi sonucunda Büyükşehir Belediyesinden ilgili tutarların kendilerine gönderilmesinin istendiği, fakat Büyükşehir Belediyesince çıkarılan “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullanılması İçin Katılım ve Güzergah Bakım Bedellerinin tespiti ile Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik” hükümleri dayanak gösterilerek “geçiş hakkı sağlayıcısı” konumunda kendilerinin olduğu ifade edilerek bu talebin reddedildiği, konu ile alakalı olarak hukuki süreç başlatılarak en kısa sürede sonuçlandırılması için çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

5809 sayılı Kanun’da, "Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri" geçiş hakkı sağlayıcısı olarak ifade edilmiştir. İlçe belediyesi hudutlarında, görev ve yetki alanındaki taşınmazlar üzerinde hak sahibi olan ilçe belediyesidir. Öte yandan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullanılması İçin Katılım ve Güzergah Bakım Bedellerinin Tespiti ile Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik, Büyükşehir Belediyesine ait

yönetmelik olup 5809 sayılı Kanun ile Bakanlıkça çıkarılan genel yönetmeliğin düzenlemesini değiştirmesi mümkün değildir.

Netice olarak, İdarenin gelir kaybının önlenmesi için altyapı geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesi, takip ve tahsil edilmesine yönelik düzenlemenin yapılması ve bugüne kadar İstanbul Büyükşehir Belediyesince yapılan tahsilatların Belediyeye tekabül eden kısmının takibinin yapılarak tahsilatının sağlanması uygun olacaktır.

### **BULGU 11: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde İdarece Takibinin Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmalar tapu idaresi tarafından Belediyeye düzenli olarak bildirilmemekte olup İdarece bu konuda herhangi bir bilgi talebinde de bulunulmamıştır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla, tapu idarelerine; kamulaştırma işlemleri ve devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesinde; kamulaştırma kaynaklı tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmayacağı; ancak, tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği hükme bağlanmıştır.

2942 sayılı Kanun'un "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesi "*Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur.*" denilmektedir.

Diğer yandan, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "*Bildirim Verme ve Süresi*" başlıklı 23'üncü maddesinde,

*"Bu Kanun'un 33'üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlak vergisi bildirim verilmesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir."* hükmü bulunmaktadır.

1319 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinde; bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır. Ayrıca, Kanun'un 37'nci maddesine göre bu Kanun'da geçen "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade etmektedir.

1319 sayılı Kanun'un "Ödeme Süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde ise;

*"Devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir."* hükümleri yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Esenler ilçesi içinde yapılan kamulaştırmalara ait bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması durumunda: gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilip verilmediği, emlak vergisi ödenip ödenmediği bilinmediğinden bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunup bulunmadığı bilinmediğinden herhangi bir düzeltme işlemi yapılamayacağı; ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; eski malik adına vergi tahakkuku yapılmaya devam edeceği; bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisi kaybindan kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun da müteselsil sorumluluğunun devam edeceği açıktır.

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

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; konu ile alakalı olarak Esenler Tapu Sicil Müdürlüğüne yazılan 04.02.2021 tarihli ve 3539 sayılı yazı ile 2020 yılı içerisinde çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarınca ilçe sınırları içerisinde kamulaştırılan taşınmazlara ilişkin bilgi istenmiş olduğu, ancak Tapu Müdürlüğüne verilen cevapta bilişim altyapısı olarak böyle



bir imkanın bulunmadığı, ada ve parsel bildirilmesi durumunda talebin karşılanabileceğinin belirtildiği, kurumda buna ilişkin bilgi olmadığından ada ve parsel bilgisinin bildirilemediği, konu ile ilgili olarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile gerekli yazışmalar yapılarak yapılan kamulaştırmalarla ilgili bilgi paylaşımının yapılmasının talep edileceği ifade edilmiştir.

Esenler ilçesi sınırları içinde yapılan kamulaştırmalara ait tapu işlemlerinin aynı ilçenin tapu idaresinde yapıldığı dikkate alındığında, ilgili tapu idaresinin cevabı hukuki anlamda makul görülmemiştir. Ancak, Belediye talebini Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne iletmiştir.

Netice olarak, açıklanan nedenlerle Tapu Müdürlüğü ile Belediye arasında gerekli bilişim altyapısının sağlanarak, ilçe sınırları içerisinde yapılan kamulaştırmaların Belediyeye eş zamanlı olarak bildirimini sağlanması gerekmektedir.

### **BULGU 12: İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi**

İdarece, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların tahsis süreleri mevzuatında belirtilen azami süreler dikkate alınmaksızın süresiz olarak belirlenmiştir.

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

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

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

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine aykırı olarak; kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlardan aşağıdaki tabloda gösterilen 7 adedinin süre belirtilmeksizin tahsis edildiği tespit edilmiştir. Bu uygulama ise 25 yıl ile sınırlandırılan tahsis süresini geçersiz kılmakta, taşınmazların süresiz olarak tahsis edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ise mevzuata uyarlı bulunmamaktadır.

**Tablo 12: Süre Belirtilmeksizin Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Listesi**

Sıra No	Ada	Parsel	Bulunduğu Mahalle/Köy	İlgili Kurum	Kullanım Şekli	Kullanılan Yüz Ölçümü (m <sup>2</sup> )	Tarihi
1	25 pafta	749	Birlik Mah.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Kütüphane	600	17.02.1999
2	25 pafta	749	Birlik Mah.	PTT	PTT Şubesi	140	17.10.1999
3	151	3	Fatih Mah.	Sağlık Bakanlığı	ASM	27	26.02.2003
4	151	3	Fatih Mah.	PTT	PTT Şubesi	42	05.01.2012
5	560	1	Turgut Reis Mah.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İSMEK	700	09.09.2005
6	5 pafta	176	Fevzi Çakmak Mah.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İSMEK	750	07.01.2005
7	1195	14	Nene Hatun Mah.	İst Valiliği Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü	Sosyal Hizmet Merkezi	280	05.11.2015

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 5393 sayılı Kanun'a göre tahsis işleminin yapılmasına önemle riayet edileceği, meclis kararlarında süre belirtilmeksizin yapılan tahsis işlemlerinde azami 25 yıl olan tahsis süresine riayet edileceği, tahsis süresinin bitiminde gereğinin yapılacağı, ayrıca süresi belirtilmeksizin tahsis edilen taşınmazların yeniden meclis kararı alınması için meclise bilgi sunulduğu ifade edilmiştir.

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

### **BULGU 13: İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması**

İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan imar planında yeşil alan, mezarlık veya eğitim öğretim alanı vs. olarak ayrılan yerler işgal edilmiş ve işgalcilerden geçmişe dönük olarak ecrimisil tahsil edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde yer alan "*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır*" hükmü ile belediye taşınmazlarının işgali durumunda 2886 sayılı Kanun'un uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrası aynen;

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

Aynı maddenin dördüncü fıkrasına göre de, işgal edilen taşınmaz malın; idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yöntemi de değildir. İşgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için fuzuli şagilden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan imar planında yeşil alan, mezarlık veya eğitim öğretim alanı vs. olarak ayrılan yerlerin gerçek ve tüzel kişiler tarafından işgal edildiği ve bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam etmesine olanak tanındığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2020 yılında işgalli alanların nasıl ve ne şekilde kullanıldığı yer almaktadır:

**Tablo 13: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi**

Yer/M2	Kullanım Amacı	İlk İşgal Tarihi	Borç(TL)	Eski Borç(TL)	İmar Durumu
1128,3	Tescil dışı alan otopark	01.02.2013	307.510,00	-	Rekreasyon Alanı
630	Tescil dışı alan Halı Saha	01.11.1999	61.700,00	87.261,22	İlköğretim tesis
1550	Geri Dönüşüm tesis alanı	01.02.2016	223.956,00	-	Rekreasyon Alanı
2700	Rehabilitasyon Merkezi	01.09.2013	327.554,00	424.706,00	BHA rehabilitasyon merkezi
400	Belediye Hizmet Binası	01.11.2017	249.565,00	-	Mezarlık

İdare taşınmazları ile kamu ortak kullanımına ayrılmış alanlarının işgal edilmesi durumunda hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde hesaplanacak ecrimisil tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için talepte bulunulması gerekmektedir. Zira ecrimisil işgal sonucu işgalciden alınan bir tazminat olup, olağan bir gelir kalemi değildir.

Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi mevzuat hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğurmaktadır. Şöyle ki, söz konusu Kanun'un 75'inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanır hükmünden de faydalanmaktadırlar.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; imar planlarında İlköğretim tesisinde kalan alanın, yaklaşık 630,00 m<sup>2</sup>'sinin İdarenin sorumluluğunda olduğu ve söz konusu alanın kalan kısımları özel mülkiyette olduğundan dolayı okul yapımına uygun olmadığı,

İmar planlarında mezarlık alanı olan taşınmaz üzerindeki yapının taziye evi olarak yaptırıldığı, ancak kentsel dönüşümün acil ihtiyaç olması sebebiyle, söz konusu binanın geçici olarak kentsel dönüşüm hizmetlerinde kullanıldığı ve projelerin tamamlanması akabinde yapının taziye evi olarak hizmet vereceği,

Sosyal donatı alanlarının kamulaştırma yoluyla elde edildiği ve söz konusu alanlar için ilgili yasa hükümlerince işlemlerin yapılacağı, İdare taşınmazlarının imar planları doğrultusunda kullanımına önemle riayet edileceği, bu alanların kamunun kullanımına uygun hale getirileceği ve bu alanları işgal edenler hakkında tahliye işlemlerine de başlanıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, ilköğretim alanı olarak tescil edilen alan fuzuli şagil tarafından işgal edildiği ve bu alan halı saha olarak kullanılmakta olduğundan şagilin tahliyesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, kentsel dönüşüm projesi kapsamında belediye hizmet binası olarak kullanıldığı belirtilen alan İdare şirketi olan ESKON AŞ (ESKON Esenler İnşaat San. ve Tic. AŞ) tarafından işgal edilmektedir.

Netice olarak, yukarıda tabloda ayrıntısı yer alan ve 2020 yılı itibariyle işgal edilen taşınmazlardan belirlenen ecrimisil bedellerinin işgalcilerinden (fuzuli şagillerden) ivedilikle tahsil edilip işgal edilen taşınmazlardan tahliyeleri için gerekli işlemlerin başlatılması ve imar durumuna esas olacak şekilde işlem tesis edilmesi 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: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>					
<b>Bulgu Adı</b>			<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması			2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında "İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi" adlı 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Eğlence Vergisine Tabi Mükellefler İçin Vergi Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması			2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular kısmında 8 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular kısmında 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklara Nakdi Yardım Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular kısmında 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Tarafından Kiralık Olarak Verilen Taşıtların Kira Süresi Bitmesine Rağmen Takibinin Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen kiralık taşıtların İdare tarafından takibinin yapılmış olduğu ve gerekli işlemlere başlanıldığı görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Araçların Denetimini Sağlayacak Araç Takip Sisteminin Bulunmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun gerekleri İdare tarafından yerine getirildiğinden



			tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular kısmında 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında İdarenin Özel Kalem Müdürlüğüne dışarıdan atama yapmadığı görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
Sözleşmesi Sona Eren İşçilerin Yıllık İzin Sürelerine Ait İzin Ücretlerinden Sigorta Primi Kesintilerinin Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Sözleşmesi sona eren işçilerin yıllık izin ücretlerine isabet eden tutarlardan sigorta primi kesintisinin yapıldığı görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer

			Bulgular kısmında 3 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular kısmında 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında parasal limit dahilinde gerçekleştirilen doğrudan teminlerde yasaklılık teyidinin yapılmakta olduğu görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
Mevcut Muhasebe Programının Geçmişe Dönük İşlem Yapmaya İmkan Vermesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Mevcut muhasebe programının geçmişe dönük olarak işlem yapılması imkanının ortadan kaldırıldığı görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.

Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların ihale yöntemiyle kiraya verildiği görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 13 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir. Bulgu konusu edilen söz konusu yerlerden bir kısmının tahliye çalışmasının tamamlanarak halkın kullanımına açıldığı görülmüş, ancak birkısımının mevcut haliyle fuzuli şagillere kullandırımının devam ettiği anlaşıldığından

			tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular kısmında 10 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Satış ya da Kamu Kurumlarına Hibe Edilmek Suretiyle Envanterden Çıkarılan Taşıtların Trafik Tescil Kayıtlarının İdareden Düşülmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun gereklerinin İdare tarafından yerine getirildiği görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
İdarenin Peşin Olarak Yapmış Olduğu Arsa Satışlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarenin, denetim dönemimizde yapmış olduğu arsa satışlarının mevzuata uygun olarak muhasebeleştirildiği

			görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılabilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Binalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında İdarece, diğer kamu idarelerine yapılan taşınmaz tahsislerine ait muhasebe işlemlerin yapıldığı görüldüğünden tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.