



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024

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

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

İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	38

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OGS	Otomatik Geçiş Sistemi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Vadesi Geçen Borçların İlgili Hesapta İzlenmemesi
2. Gecikme Zamlarının İlgili Olduğu Yılın Mali Tablolarında İzlenmemesi
3. Yapılandırılmış Borçların İlgili Hesaplarda Tam ve Doğru Şekilde Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Kapsamında, Yardımcı İşler Dışında, Memur Kadrosunda Çalıştırılması Gereken Personelin Çalıştırılması
2. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
3. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
4. İndirilecek Katma Değer Vergisine Tabi Olan Bazı Mal ve Hizmetlere İlişkin Gerekli Kayıtların Yapılmaması
5. Tasarruf Tedbirleri Kapsamında Azaltılması Gereken Kiralık Araç Sayısının Azaltılmaması
6. Başka İdarelere Yapılan Geçici Süreli Taşıt Tahsislerinde Mevzuata Aykırılıklar Bulunması
7. Mevzuata Aykırı Araç Kiralama Hizmeti Alımı Yapılması
8. İmar Programlarının Hazırlanmaması
9. Gecekondu Fonu İçin Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması Dolayısıyla İlgili Tutarların Amacı Dışında Kullanılması
10. Vergi Borçlarının Zamanında Ödenmemesi
11. Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
12. İdarenin Banka Hesaplarına Haciz Konulması Nedeniyle Mevduatın Değerlendirilememesi
13. Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kurumlara Gönderilmemesi

14. Yol Üzeri Otopark İşletmeciliği Yapan Belediye Şirketinden Ecrimisil Alınmaması ve Şirketin Bu Faaliyetine Son Verilmemesi

15. Belediye Ana Hizmet Binasının Ruhsatsız Olması

16. Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılmasının Olağan Uygulama Haline Dönüşmesi

17. Belediye Şirketine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Vergi Borcu Sorgulaması Yapılmaması

18. Alımların Bazılarında Fatura Düzenlenmeden Ödeme Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı olan 5216 ve 5393 sayılı 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 "Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 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. 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Kadıköy Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 37 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri, imar ve şehircilik, iklim değişikliği ve sıfır atık, teftiş kurulu, temizlik işleri, hukuk 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, insan kaynakları 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 Belediye Kanunu'na istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok üç belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir.

Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Kurumsal İletişim Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Kültür Sosyal İşler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve İç Denetim Birimidir. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan üç başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan üç başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 27 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler istihdam edilmektedir. İstihdam edilen belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	904	475
Sözleşmeli Personel	-	6
Kadrolu İşçi	450	138
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1354	619
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2087

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe Türleri ve Kapsamı" başlıklı 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 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Kadıköy Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

E-k Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	293.324.900,00	0,00	13.673.704,43	306.998.604,43	289.181.607,66	17.816.996,77	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	47.816.910,00	0,00	(4.510.414,52)	43.306.495,48	38.656.725,28	4.649.770,20	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.123.663.400,00	570.301.200,00	224.262.372,87	1.918.226.972,87	1.857.066.677,61	61.160.295,26	0,00
4	Faiz Giderleri	10.000.000,00	5.000.000,00	0,00	15.000.000,00	14.966.645,40	33.354,60	0,00
5	Cari Transferler	69.476.220,00	5.000.000,00	8.364.031,33	82.840.251,33	79.422.911,18	3.417.340,15	0,00
6	Sermaye Giderleri	699.570.000,00	0,00	(17.844.892,24)	681.725.107,76	522.471.489,09	159.253.618,67	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	206.148.570,00	40.000.000,00	(223.944.801,87)	22.203.768,13	0,00	22.203.768,13	0,00
Toplam		2.450.000.000,00	620.301.200,00	0,00	3.070.301.200,00	2.801.766.056,22	268.535.143,78	0,00

Kadıköy Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 2.450.000.000,00TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen 620.301.200,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 3.070.301.200,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.801.766.056,22 TL bütçe gideri yapılmış, 268.535.143,78 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Gelirin Türü (TL)	Bütçe Gelir Tahmini (TL) (A)	Tahsilat Tutarı (TL) (B)	Red ve İadeler (TL) (C)	Net Tahsilat (TL) (D) (B-C)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (D/A)
01	Vergi Gelirleri	1.195.481.000,00	920.176.691,97	1.238.355,94	918.938.336,03	76,86
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	131.250.000,00	120.477.487,48	5.918.029,64	114.559.457,84	87,28
04	Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	491.178,54	0,00	491.178,54	-
05	Diğer Gelirler	1.030.769.000,00	980.133.154,82	774.068,74	979.359.086,08	95,01
06	Sermaye Gelirleri	715.301.200,00	2.927.500,00	0,00	2.927.500,00	0

08	Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09	Red ve İadeler	-2.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam		3.070.301.200,00	2.024.206.012,81	7.930.454,32	2.016.275.558,49	65,67

(*) Bütçe başlangıç gelir tahmini 2.450.000.000,00 TL olup, yıl içinde 620.301.200,00 TL gelir karşılığı ek ödenek alınmış ve bütçe gelir tahmini 3.070.301.200,00 TL'ye çıkarılmıştır.

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri ek ödenek ile birlikte %66 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%76,86) dışında Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%87,28) ile Diğer Gelirler (%95,01) beklenen orana oldukça yakın gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Gideri Ekonomik Kodu	Giderin Türü	Bütçe Ödeneği (Başlangıç + Ek) (TL) (A)	Bütçe Gideri Toplamı (TL) (B)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (B/A)
1	Personel Giderleri	306.998.604,43	289.181.607,66	94,20
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	43.306.495,48	38.656.725,28	89,26
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.918.226.972,87	1.857.066.677,61	96,81
4	Faiz Giderleri	15.000.000,00	14.966.645,40	99,78
5	Cari Transferler	82.840.251,33	79.422.911,18	95,87
6	Sermaye Giderleri	681.725.107,76	522.471.489,09	76,64
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	22.203.768,13	0,00	0,00
Toplam		3.070.301.200,00	2.801.766.056,22	91,25

Yukarıdaki tabloya göre 2023 yılında bütçe giderleri %91,25 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%96,81), Cari Transferler (%95,87), Faiz Giderleri (%99,78), Personel Giderleri (%94,20) ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri (%89,26) beklenen seviyede gerçekleşmiş olup Sermaye Giderleri (%76,64) beklenen seviyeye yakın gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık

seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	442.443.526,80	593.481.760,31	920.176.691,97	34,14	55,05
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.111.015,38	51.062.751,44	120.477.487,48	88,35	135,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.510.101,00	4.232,00	491.178,54	-99,72	11506,30
Diğer Gelirler	313.771.472,83	537.244.869,30	980.133.154,82	71,22	82,44
Sermaye Gelirleri	1.779.520,00	991.320,00	2.927.500,00	-44,29	195,31
Toplam	786.615.636,01	1.182.784.933,05	2.024.206.012,81	50,36	71,14
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.811.139,05	6.924.343,86	7.930.454,32	146,32	14,53
Net Toplam	783.804.496,96	1.175.860.589,19	2.016.275.558,49	50,02	71,47

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 840.414.969,30 TL'lik (%71,47) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Vergi Gelirlerinde 326.669.931,66 TL (%55,05), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 69.414.727,04 TL (%135,94), Diğer Gelirlerde 442.888.285,52 TL (%82,44) tutarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	112.181.230,82	166.081.651,44	289.181.607,66	48,05	74,12
SGK Devlet Prim Giderleri	17.780.801,23	24.132.186,61	38.656.725,28	35,72	60,19
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	608.359.576,13	908.632.510,44	1.857.066.677,61	49,36	104,38
Faiz Giderleri	1.521.877,42	2.999.999,17	14.966.645,40	97,12	398,89
Cari Transferler	20.988.773,24	37.375.767,44	79.422.911,18	78,08	112,50

Sermaye Giderleri	126.957.004,43	176.650.787,11	522.471.489,09	39,14	195,77
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	887.789.263,27	1.315.872.902,21	2.801.766.056,22	48,22	112,92

Yukarıdaki tabloya göre belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.485.893.154,01TL (%112,92) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında Personel Giderlerinin 123.099.956,22 TL (%74,12), Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 14.524.538,67 TL (%60,19), Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin 948.434.167,17 TL (%104,38), Faiz Giderlerinin 11.966.646,23 TL (%398,89), Cari Transferlerin 42.047.143,74 TL (%112,50) ve Sermaye Giderlerinin 345.820.701,98 TL (%195,77) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.640.200.683,06 TL, Faaliyet Geliri 2.213.696.153,38 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 426.504.529,68 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	KASDAŞ Kadıköy Sağlık Turizm Eğt. Çevre Tem. Otopark Hiz. İnş. Yay. San. ve Tic. AŞ	11.500.000,00	11.496,575,00	99,99

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kadıköy Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı” başlıklı 46’ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik’teki hesap

planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mali Tabloların Hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Temel Mali Tablolar ile Diğer Mali Tablolar" başlıklı 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

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 "Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri" başlıklı 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 "Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının

güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrole yönelik hiçbir risk belirlememiş, risk eylem planı oluşturmamıştır. Risklerin değerlendirilmesine yönelik İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında konuya ilişkin eylemler belirlendiği görülmüştür.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “Görevler Ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2’si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları henüz tamamlanmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Kadıköy Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Vadesi Geçen Borçların İlgili Hesapta İzlenmemesi

İdarenin vadesi geçmiş borçlarını, Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlemediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 278 ve 279'uncu maddesinde; kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izleneceği; vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülüklerin bu hesaba alacak, ilgisine göre 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı, 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı sonu itibarıyla vadesi geçmiş 20.454.692,52 TL vergi borcu bulunduğu; bu tutarın 368 No.lu hesap yerine 360 No.lu Hesapta izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2024 yılı içerisinde gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Bulgu konusu hususa yönelik düzeltme kaydı 2024 yılında yapıldığından, 2023 yılı mali tablolarında 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı 20.454.692,52 TL tutarında eksik yer almıştır.

BULGU 2: Gecikme Zamlarının İlgili Olduğu Yılın Mali Tablolarında İzlenmemesi

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde tatbik olunan ve henüz tahsilatı gerçekleşmemiş gecikme zamlarının ilgili olduğu yılın mali tablolarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; "Dönemsellik" kavramı, kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı şeklinde ifade edilmiştir. Yönetmelik'in 16'ncı maddesinde ise, kamu hesaplarının mali yıl esasına göre tutulacağı, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 88'inci maddesinde ise 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı alacaklar için tahakkuk ettirilen faiz tutarlarının bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare alacaklarına ilişkin olarak, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde, alacak takip yazılımı aracılığı ile mükellef bazında günlük gecikme zammı hesaplandığı, hesaplanan tutarlar faizin hangi mali yıla ilişkin olduğu dikkate alınmaksızın, ödemenin yapıldığı mali yıl içerisinde tahakkuk ettirildiği anlaşılmıştır. Gecikme zamlarının ilgili olduğu dönemlerde tahakkuk kayıtlarının yapılmaması "Faaliyet Alacakları" hesap grubunun 2023 yılı dönem sonu itibarıyla olması gerekenden 158.659.021,18 TL daha düşük görünmesine neden olmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2024 yılı içerisinde gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Bulgu konusu hususa yönelik düzeltme kaydı 2024 yılında yapıldığından, 2023 yılı mali tablolarında "Faaliyet Alacakları" hesap grubu 158.659.021,18 TL tutarında eksik yer almıştır.

BULGU 3: Yapılandırılmış Borçların İlgili Hesaplarda Tam ve Doğru Şekilde Takip Edilmemesi

Yapılandırılan borçlara ait gecikme zamlarının bir kısmının muhasebe kayıtlarına alınmaması sebebiyle hesap bakiyelerinin ödeme planlarıyla uyumlu olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin sırasıyla 278'inci ve 322'nci maddelerinde; kanuni süresi içinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin, erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı'nda, bir yıldan daha uzun sürede ödenecek kısımlarının ise 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı'nda izleneceği ifade edilmiştir.

İdarenin, 2023 yılından sonraki yıllarda ödenmesi gereken 24.537.821,73 TL yapılandırma faizi borcu bulunmasına rağmen, bu tutarın 2023 yılı bilançosunda 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında kayıtlı olmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, gerekli muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapılandırılan borçların gecikme zamlarıyla birlikte ve vadelerine uygun bir şekilde 438- Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Kapsamında, Yardımcı İşler Dışında, Memur Kadrosunda Çalıştırılması Gereken Personelin Çalıştırılması

İdarenin, ortağı olduğu Şirketten gerçekleştirdiği personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımında, bu kapsamda çalıştırılmayacak personeli istihdam ettiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde yer alan, "İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması hâlinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilir." hükmü, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 83'üncü maddesi ile değiştirilmiş; buna göre belediyeler dahil maddede belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacakları düzenlemesi yapılmıştır.

Diğer taraftan 375 sayılı KHK'ya yine 696 sayılı KHK ile eklenen Ek 20'nci madde ile; İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşlarının ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı KHK'nın 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği belirtilmiştir.

Düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, belediyeler dahil kamu idarelerine, yardımcı işlere ilişkin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapma konusunda yasak getirilmiş olmakla birlikte, belediyelerin bu kapsamdaki alımlarını ancak kendi şirketlerinden sağlayabilecekleri anlaşılmaktadır.

Ancak, belediyelerin kendi şirketlerinden bu kapsamda yapacakları alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olduğundan, şirketlerden istihdam edilecek personel de yardımcı hizmetlere ilişkin işlerde çalıştırılabilir; sözleşmeli personel ya da memur personel eliyle gördürülmesi gereken hizmetler bu kapsamda sağlanamayacaktır.

Aksi durum, personel kanunları ile belirlenen istihdam usullerinin, kanuna aykırı olarak şirket personeli istihdamı ile sürdürülmesi anlamına gelecektir.

Yapılan denetimlerde, veteriner hekim, büro personeli, diş hekimi, diyetisyen, eğitmen, iç mimar, mühendis ve radyoloji tenikeri gibi kadrolu memur ya da sözleşmeli personel istihdam edilmesi gereken görevlerde, Belediyenin Şirketi aracılığı ile doğrudan şirket personeli istihdam edildiği ve bu usulün personel istihdam yöntemi haline getirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ilgili Sendika ile Belediye Şirketi arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin ekinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yolu hangi görev unvanları ile personel istihdam edilebileceğinin yer aldığı ve Bulguda yer alan istihdamların bu kapsamda yapıldığı ifade edilmiştir.

Belediye Şirketinin ilgili Sendika ile imzalandığı toplu iş sözleşmesi, Kanunlarla belirlenen personel rejimini ortadan kaldırmamaktadır. Bu sözleşmeler, Şirket bünyesinde çalıştırılan hangi personel unvanı için hangi özlük uygulamasının yapılacağına ilişkin hüküm doğuracaktır. Ancak belediye şirketleri yalnızca belediyelere hizmet sunmamakta, ayrıca

piyasada da faaliyet gösterebilmekte ya da belediye haricinde kendi iç işlemlerinde personel çalıştırabilmektedirler. Dolayısıyla istihdam edebilecekleri personel unvanları, belediyede çalıştıracakları unvanlar dışında olabilecektir. Şirketlerin belediyelerde çalıştırabilecekleri personel türü yukarıda yer verildiği üzere yasalarla belirlendiğinden, toplu sözleşmeye özlük skalasını belirleyen unvan tiplerinin yazılması, belediyelerde bu unvanlarla personel çalıştırılabilmesine hukuki zemin oluşturmamaktadır.

Sonuç olarak İdarenin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet kapsamında yardımcı işlerde personel temin etmesi, memur ya da sözleşmeli personel aracılığı ile gördürülebilecek işlerde personel istihdamını, sınav ya da mevzuatta getirilen diğer kriterleri dikkate alarak ve fırsat eşitliğini sağlayarak gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdare bünyesinde çalışan işçilerin kullanılmamış yıllık izin haklarının bulunduğu, mevzuata uygun olmayan bu durumun ayrıca İdare açısından mali risk oluşturduğu görülmüştür.

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

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımını ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren

vekiline bu durumda olan her işçi için 1.683,00 TL (2023 yılı için güncellenmiş tutar) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 2021/14 sayılı ve Tasarruf Tedbirleri konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, işçilerin yıllık izin haklarından feragat edemeyecekleri, işçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde kullanılmamış izinlerinin bulunması durumunda, bu izin haklarının ücrete dönüşeceği anlaşılmaktadır. İşçilerin izin haklarının yıllar itibarıyla kullandırılmayıp, birikmesine sebep olunması mevzuata uygun olmayacağı gibi, hem İdarenin ileride ödemesi gereken birikmiş mali yük altına girmesine neden olacak hem de idari para cezasına sebep olabilecektir.

Yapılan incelemede İdarede görev alan kadrolu işçilerden 35’inin 100 günden fazla, 41’inin 60 ile 100 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, kadrolu işçilerin yıllık izin kullanımının, müdürlüklerin iş yoğunluğu ve personel sayısı göz önünde bulundurularak birim müdürlerinin onayları doğrultusunda gerçekleştiği, geçmiş yıllara ait birikmiş izni bulunan işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılması konusunda, önceki yıllardaki Sayıştay denetimlerinde ortaya çıkan bulgular doğrultusunda yapılan başkanlık duyuruları esas alınarak müdürlüklerde çalışan işçilerin birikmiş izinlerinin kullandırılmasının sağlandığı ifade edilmiştir.

İşçilerin izin haklarının yıllar itibarıyla kullandırılmayıp, birikmesine sebep olunması mevzuata uygun olmayacağı gibi, hem İdarenin ileride ödemesi gereken birikmiş mali yük altına girmesine neden olacak hem de idari para cezasına sebep olabilecektir.

BULGU 3: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

İdare ile en çok üyeye sahip sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, sosyal denge tazminatı dışında, mevzuatında yer almayan muhtelif düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

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

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise, ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memur aylığının (ek göstergeler dâhil) %120' si olduğu; sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

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

Yapılan incelemede, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin "Sosyal Çalışmalardan Yararlanma" başlıklı 19'uncu maddesinde; hastalık, cenaze, düğün, taşınma gibi durumlarda çalışanlara ücretsiz araç tahsis edileceği, çalışanların

belediyenin ve iştiraklerinin işlettiği otoparklardan, sağlık hizmeti veren birimlerinden, spor merkezleri ve yuzme havuzlarından, belirlenen sosyal etkinliklerden ucretsiz yararlanabileceği, ayrıca çalışanlar ile eř ve çocuklarının belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu olup, belediye ya da özel kurumlarca işletilen lojman, kamp, etüt, spor, kültür ve benzeri tesislerden, Belediye Evlendirme Dairesi salonlarından ücretsiz olarak yararlanacağı ve işveren tarafından çalışanlardan kendisine veya eşine ait konutu bulunmayanların talebi halinde, sendika üyelerinin kurmuş veya kuracak olduğu kooperatife imkânları nispetinde rayiç bedeli üzerinden 10 yıl vadeli arsa temin edileceği gibi, sosyal denge sözleşmesine konu edilemeyecek hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir.

Yukarda belirtilen denetim tespiti ile ilgili olarak idare, ILO sözleşmesinden bahsederek yapılanın doğru olduğunu ayrıca Toplu Sözleşme'nin 19'inci maddesi ile çalışan memur personelin sosyalleşmesi için Belediye Meclisinin uygun gördüğu indirimlerden faydalandırıldığını belirtmiştir.

Oysa ki, bilindiği üzere sosyal denge tazminatının kapsamı 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine ilişkindir.

Dolayısıyla Belediye alışanlarına Devlet Memurları Kanunu hükümleri dışında menfaat sağlanması mümkün değildir. Bu sebeple Belediye ile Sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Sözleşmesi kapsamına tazminat dışında hüküm konulması yasal olmadığından bu durumun ileride kamu zararına dönüşmesi muhtemel olacaktır.

Sonuç olarak, sosyal denge tazminatına ilişkin sözleşmelere konusu dışında hüküm konulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İndirilecek Katma Değer Vergisine Tabi Olan Bazı Mal ve Hizmetlere İlişkin Gerekli Kayıtların Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen hizmet üretimi için yapılan harcamalarda KDV indirim hakkı olmasına rağmen 191-İndirilecek Katma Değer Hesabının kullanılmadığı görölmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Hesabının niteliğini açıklayan 153'üncü maddesinin birinci fıkrasında bu hesabın, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim

hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapacağı; bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından yıl içerisinde kreş tesislerinde üretim girdisi olarak satın alınan mal veya hizmetlere ilişkin KDV'nin İndirilecek Katma Değer Hesabına kaydedilmediği ve dolayısıyla indirim konusu yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2024 yılından itibaren kreş tesislerinde üretim girdisi olarak satın alınan mal veya hizmetlere ilişkin KDV tutarlarının İndirilecek Katma Değer Hesabına kaydedilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2023 yılı işlemlerine ilişkin düzeltme kayıtları yapılmadığından 191-İndirilecek Katma Değer Hesabı ise mali tablolarda olması gerekenden düşük yer almış, beyan edilen KDV ise olması gerekenden yüksek gerçekleşmiştir.

BULGU 5: Tasarruf Tedbirleri Kapsamında Azaltılması Gereken Kiralık Araç Sayısının Azaltılmaması

İdarenin, kamuda tasarruf tedbirleri kapsamında, 2023 yılı sonuna kadar azaltması gereken hizmet alımı suretiyle edindiği taşıt sayısını azaltmadığı görülmüştür.

30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet alımı suretiyle edindikleri toplam taşıt sayısının kademeli olarak azaltılmasına yönelik gerekli tedbirleri alacakları, bu kapsamda 2020 yılındaki taşıt sayısını 2021 yılından başlamak üzere 2023 yılı sonuna kadar kümülatif olarak en az yüzde 20 oranında azaltacakları belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hizmet alımı suretiyle edinilen taşıt sayısının 2020 yılında 38 adet olduğu, 2023 yılı sonunda bu sayının 43 adete yükseldiği; buna göre tasarruf tedbirleri kapsamında azaltılması gereken kiralık taşıt sayısının artış gösterdiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, sonraki dönemlerde yapılacak araç kiralama ihalelerinde araç sayısının düşürülmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Buna göre, İdarenin kiralık taşıt sayısını kamuda tasarruf tedbirleri kapsamında azaltması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Başka İdarelere Yapılan Geçici Süreli Taşıtların Mevzuata Aykırılıkları Bulunması

Bazı kamu kurumlarına yapılan taşıtların akaryakıt giderlerinin Belediye tarafından karşılandığı ve tahsis sürelerinde mevzuatta yer alan düzenlemelere uyulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin ilgili kısmında;

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

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

Hükmü amirdir.

"Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırın Geçici Tahsisi", Taşınır Mal Yönetmeliğinin 31'inci maddesinin 04.05.2010 tarih ve 2010/504 sayılı Kararla değişik beşinci fıkrası hükmüne dayanılarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin sahip oldukları taşınırın diğer kamu idarelerine geçici olarak tahsisine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Söz konusu Genel Tebliğin "Geçici Tahsis Yetkisi ve Tahsis Şartları" başlıklı 3'üncü maddesinin ilgili kısmında;

"(2) Taşınırın idareler arasında tahsisinde aşağıdaki şartlar aranacaktır:

a) Tahsis, idarenin geçici olarak ortaya çıkan ihtiyaçları için ve sadece ihtiyaç süresiyle sınırlı olarak yapılacaktır.

Bununla birlikte,

1) Dozer, vinç, grayder, kepçe, asfaltlama ve betonlama makineleri, kaya kamyonları, yükleyiciler, transpalet, beko-loder, traktör, çöp kamyonu, arazöz ve itfaiye aracı gibi iş makineleri, sondaj makineleri ve bunların ekipmanları altı ay süre ile,

2) Yukarıda sayılanlar dışında kalan diğer dayanıklı taşınırılar ise ihtiyaç süresi aşılmamak koşuluyla üç ay süre ile,

geçici tahsis yapılabilir.

Bu süreler, zorunlu hallerde aynı sürelerle sınırlı ve bir kereye mahsus olmak üzere uzatılabilir.

c) Tahsis edilen taşınırının tahsis süresindeki zorunlu bakım, onarım ve işletme masrafları ile kullanım için gerekli toner, kartuş, kağıt, akaryakıt, yağ vb. diğer zorunlu giderleri, tahsis yapılan idarece karşılanacaktır.

d) Tahsis edilen taşınırılar için tutanak düzenlenmesi zorunludur. Ancak, taşıt ve iş makineleri için idareler arasında protokol düzenlenecektir. Düzenlenen tutanak veya protokolde;

1) Tahsis edilen taşınırının cinsi, adedi ve tahsis amacı ile tahsis süresine,

2) Taşınırının tahsis süresindeki zorunlu bakım, onarım ve işletme masrafları ile kullanılacak tüketim madde ve malzemelerin, tahsis edilen idarece karşılanacağına,

3) Taşınırının tesliminden itibaren kullanımı süresince idareye veya diğer kamu idarelerine ya da özel kişilere verilecek zararların tazminine ilişkin sorumluluğun, tahsis edilen idareye ait olduğuna,

4) İdarelerce gerekli görülecek diğer hususlara yer verilir.”

Denilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; Belediye Meclisince 2022 yılının değişik tarihlerinde aldığı kararlar doğrultusunda, Belediyece kiralanan 5 adet binek aracın Anadolu Adliyesine tahsis edildiği, araçlara ait tüm giderlerin (akaryakıt, OGS, sigorta vb.) Belediye tarafından karşılandığı, tahsis edilen araçlar için protokol düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Ayrıca Belediyede resmi bir görevi olmayan bir denetim elemanına da oda ve resmi araç tahsis edildiği bu araca ait akaryakıt ve diğer giderlerinin de Belediye tarafından karşılandığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti ile ilgili olarak İdare, sonraki dönemlerde başka idare ve kişilere yapılacak olan araç tahsislerinde mevzuata uyulacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanımının sağlanması bakımından, başka idarelere yapılan geçici süreli taşıt tahsislerinde mevzuata uygun hareket edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Mevzuata Aykırı Araç Kiralama Hizmeti Alımı Yapılması

Sürücüsüz araç kiralama hizmeti alımı işinde 18 adet aracın yerli muhteva oranını taşımadığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1'nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmış, "Kurumların edinebilecekleri taşıtlar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde de, "Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usuller Cumhurbaşkanınca saptanır." hükmü yer almıştır. 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 180'inci maddesiyle, bu fıkroda yer alan "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir.

Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu tarafından 17.03.2006 tarihinde 2006/10193 sayılı Karar ile "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" kabul edilmiştir. Söz konusu Esas ve Usullerin "Genel esaslar" başlıklı 6'nci maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıtların edinilmesi 237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı ifade edilmiştir.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi 2014 yılında kabul edilen 6519 sayılı Kanun'la "Bu Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Cumhurbaşkanını (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi "Bakanlar Kurulu" ifadesi yer almaktaydı) yetkilidir." şeklinde değiştirilmiştir. Böylece

Cumhurbaşkanı (değişiklikten önce Bakanlar Kurulu) gerektiğinde taşıtların menşeinin yanı sıra diğer özellikleri hakkında da sınırlamalar getirmeye yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar'ın ekinde 237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar kabul edilmiştir.

Söz konusu Karar'a göre 237 sayılı Kanun'a ekli (1) sayılı Cetvelde yer alan makamlar, (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar (son iki sırası hariç), güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için edinilen araçlar, yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebilmektedir. Bu sayılanların dışında kalan makam veya hizmetler için hibe dahil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç veya station-wagon cinsi taşıt temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca, yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli sayılmaktadır.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış olup belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında yer almamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun'a ekli mezkûr cetvellerde belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam veya belediye hizmetleri için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin 2023 yılında kiralamış olduğu 18 adet binek aracın yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak yabancı menşeli olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine İdare, araç kiralama işinde tekliflerin tamamının yabancı menşeli araçlar üzerinden verildiğini, bu nedenle kiralamanın bu şekilde yapıldığını, konunun hassasiyetle ele alınarak sonraki dönemlerde yabancı menşeli araç kiralınmaması için gereken uygulamaların gerçekleştirileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, ihale dokümanına hangi tür ve nitelikte araç kiralınacağına ilişkin hüküm konularak yabancı menşeli araç kiralınmasının önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İmar Programlarının Hazırlanmaması

İdarenin, yürürlüğe giren imar planlarına ilişkin imar programlarını hazırlamadığı, bu durumun Belediye açısından mali belirsizliğe, hak sahipleri açısından ise mülkiyet hakkının kısıtlanmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10'uncu maddesinde; belediyelerin; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç üç ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacağı ve bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanların, ilgili kamu kuruluşlarına bildireceği; imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerlerin bu program süresi içinde gerekli ödenek bütçelerine konulmak suretiyle ilgili kamu kuruluşları tarafından kamulaştırılacağı belirtilmiştir.

İmar programlarının hazırlanmaması durumu, imar planları ile kamu hizmetine ayrılan taşınmazların kamulaştırılması yerine kamulaştırmaz el atma yöntemi ile kullanılmasına yol açmakta, mülkiyet hakkı kısıtlanan hak sahiplerinin Belediye'ye hukuki süreç başlatması ile neticelenmektedir.

İdarelerin yapacakları kamulaştırma işlemleri, ödeneğinin saklı tutulması ve nakit planlaması çerçevesinde yapılırken, kamulaştırmaz el atma davaları sonucu yargı mercilerince hükmedilen tescil bedelleri, ödenek ve nakit planlaması yapılmaksızın gerçekleşmektedir. Diğer taraftan yargılama süreçleri insan kaynağı ve zaman kaynağı kullanımı ile tescil bedeli ve ecrimisil ödemeleri haricinde faiz yükü ve yargılama giderlerine sebep olmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye sınırlarına ilişkin yürürlükte olan imar planlarına ilişkin üç ay içerisinde hazırlanması gereken imar programlarının hazırlanmadığı; İdarenin bu durum ile ilişkili kamulaştırmaz el atma davalarına muhatap olduğu ve banka hesaplarına haciz uygulandığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, yetki alanlarında dört plan bölgesi bulunduğu, bu dört bölgeden ikisinde plan onay süreçlerinin tamamlandığı, onay süreçleri tamamlanmış iki bölgeden birinde planın günümüz koşullarının yasal ve teknik ihtiyaçlarına cevap veremediği ve dolayısıyla yeni planlama çalışmalarının devam ettiği, diğer bölgede ise yapılaşmanın yoğun olduğu , yapılaşmanın yoğun olduğu bölgelerde yapılan uygulamaların parsel malikleri tarafından dava konusu edilebildiği, dolayısıyla geri dönülmesi

güç sonuçlar doğurabileceği ve bu nedenle programlama yapılmadığı; yetki alanı dahilindeki diğer iki plan bölgesinde ise plan onay süreçlerinin devam ettiği belirtilmiştir.

Ancak güncel ihtiyaçlar çerçevesinde yeni planlama yapılanana kadar yürürlükte olan planlara göre işlem tesis edilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan mevzuatta belirtilen işlemlerin yapılması durumunda ilgilerin dava haklarını kullanabilecekleri durumu, yasal düzenleme gereklerini ortadan kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak, İdare açısından mali öngörülebilirliğin sağlanması, hak sahiplerine ilişkin olarak ise mülkiyet hakkına tecavüzlerin önlenmesi bakımından imar programlarının hazırlanarak yürürlüğe konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Gecekondu Fonu İçin Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması Dolayısıyla İlgili Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

Gecekondu Fonu kapsamında gelen paraların ayrı bir banka hesabında izlenmediği ve dolayısıyla ilgili tutarların İdarenin genel giderleri için kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, yine bu maddede sayılan gecekondu fonu gelirlerinin takibi için bir banka hesabı açılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, gecekondu fonu gelirleri ve giderlerinin takibi için bu fona özel bir banka hesabı açılmadığı ve fon gelirlerinin İdarenin diğer cari hesaplarında takip edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Belediye sınırları içinde gecekondu bulunmadığından, ilgili tutarların başka hesaplarda değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, 775 sayılı Kanun ilgili fonun oluşturulmasını ilçe sınırları içerisinde gecekondu bulunması şartına bağlamış olmayıp fonun; "Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında" çeşitli amaçlarda kullanımına da yer vermiştir. Diğer taraftan fon gelirlerinin başka hesaplarda değerlendirildiği ifade edilse de, tutarların İdarenin 775 sayılı Kanun kapsamı dışındaki diğer genel giderlerinde kullanıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, gecekondü fonu gelirlerinin ve 775 sayılı Kanun'da belirtilen harcamaların takibi için, söz konusu fona özel bir banka hesabının açılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Vergi Borçlarının Zamanında Ödenmemesi

İdarenin, ödeme önceliğine sahip vergi borçlarını vadesinde ödemediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesinde; 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 verilir." hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51'inci maddesinde; amme alacağının ödeme süresi içinde ödenmeyen kısmına vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için gecikme zammı uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden İdarenin, nakit yetersizliği durumunda vergi borçlarına öncelik vermek zorunda olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı sonu itibarıyla vadesi geçmiş 20.454.692,52 TL vergi borcu bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, nakit yetersizliği nedeniyle önceliğin personel maaş ödemelerine verildiği, nakit dengesi düzeldiğinde vergi borçlarının vadesinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin vergi borçlarını vadesinde ödemesi ve bu ödemelere öncelik vermesi gerekmektedir.

BULGU 11: Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, muhasebe yetkililerinin 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümlerden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde; mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izleneceği ve bu hesapta yer alan tutarların hak sahiplerine muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen tutarlardan yapılan ödemelerin bazılarının, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, firmalardan ödeme esnasında istenen vergi ve SGK borcu yoktur yazılarının zamanında gönderilmemesinden kaynaklı aksaklıklar olabildiği ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından belirtilen gerekçe, işlemlerin bir kısmı için geçerli olup, tüm işlemler için gerekçe sunmamaktadır.

Sonuç olarak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 12: İdarenin Banka Hesaplarına Haciz Konulması Nedeniyle Mevduatın Değerlendirilememesi

İdarenin banka hesaplarından bazılarında çeşitli borçlarından kaynaklı haciz uygulandığı, kısıtlı olan hesapların İdare tarafından kullanılmadığı ve değerlendirilemediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynağı kamu sermayeli bankalarda aşağıdaki araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir:

- TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı,
- Gerekli görülmesi halinde ve ihtiyaçları ölçüsünde döviz cinsi ödemeleri için vadeli ve/veya vadesiz mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı,
- İhale, doğrudan satış, ihale öncesi rekabetçi olmayan teklif ya da ikincil piyasadan doğrudan ya da ters repo yoluyla temin etmek suretiyle 4749 sayılı Kanun kapsamında Bakanlıkça ihraç edilen borçlanma senetleri ve/veya kira sertifikaları.

Buna göre, İdarenin banka hesaplarında bulunan mevduatın uygun araçlar kullanılmak suretiyle değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin toplam 35.513.899,07 TL varlığının bulunduğu 10 banka hesabının, üzerlerinde haciz bulunması nedeniyle kısıtlı olduğu ve bu kaynağın Belediye tarafından kullanılmadığı; ayrıca tutar vadeli hesaplarda değerlendirilemediğinden reel kayba uğradığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, haciz dolayısı ile tasarruf yetkisinin kısıtlandığı, vadesiz hesaplardaki bakiyenin başka bir şekilde değerlendirmesine yönelik yetkilerinin bulunmadığı ifade edilmiştir.

Bulgu konusu, İdare hesaplarına haciz uygulanması nedeni ile varlıkların değerlendirilememesidir. Varlıkların değer kaybına uğramasını önlemeye yönelik olarak, hacze konu hukuki durumların ortadan kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kurumlara Gönderilmemesi

2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek prim tutarlarının emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Geçici 68'inci maddesinde; aynı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki 2016 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2016 yılı Ocak ile Aralık

ayları için belirlenen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın Hazine tarafından karşılanacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin sekizinci fıkrasında; 4734 sayılı Kanun'a tabi idareler tarafından ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesileceği belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından yayımlanan 10.02.2016 tarih ve 2016/4 sayılı Genelge'de; 5510 sayılı Kanun'un Geçici 68'inci maddesi kapsamında destekten yararlanan idarelerin hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların, destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

5510 sayılı Kanun'un Geçici 71 ve Geçici 75'inci maddelerine göre işverenlere sağlanan asgari ücret destek primi uygulamasına 2017 ve 2018 yıllarında da devam edilmiştir. 2018 yılından önceki dönemlerde asgari ücret destek primi tutarları Hazine tarafından karşılanırken 2018 yılından itibaren İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaya başlanılmıştır.

SGK tarafından 5510 sayılı Kanun'un Geçici 71'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 27.02.2017 tarih ve 2017/9 sayılı Genelge'de, 2016/4 sayılı Genelge'nin bu Genelge'ye aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, hakedişten kesilen destek primlerine ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Aynı Kanun'un Geçici 75'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'de ise, daha önceki genelgelerde asgari ücret desteğine ilişkin olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde ise mal müdürlüğüne aktarılması gerektiğine ilişkin düzenlemeye atıf yapılmıştır.

Yapılan incelemede; 2017, 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin toplam 4.775.814,38 TL asgari ücret destek priminin genel bütçeye aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ilgili Kurumun hesabına gerekli aktarımların en kısa sürede gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, emanet hesaplarında kayıtlı asgari ücret destek prim tutarlarının genel bütçeye aktarılması gerekmektedir.

BULGU 14: Yol Üzeri Otopark İşletmeciliği Yapan Belediye Şirketinden Ecrimisil Alınmaması ve Şirketin Bu Faaliyetine Son Verilmemesi

İdarenin görev ve sorumluluk alanında bulunan sokaklarda, Belediye Şirketi tarafından 2013 yılından itibaren yol üzeri otopark işletmeciliği yapıldığı, ancak bu işletmeciliğe ilişkin ecrimisil tahsilatının yapılmadığı ve tahliye işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un 8'inci ve 9'uncu maddelerine dayanılarak çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinde yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerini tespit etme görevi UKOME'ye verilmiştir.

Buna göre, İstanbul sınırları içinde bir yerin yol üstü otopark olarak düzenlenmesi için UKOME kararının alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kadıköy Belediyesinin görev ve sorumluluğuna bırakılıp, UKOME tarafından yol üzeri araç park yeri olarak belirlenmeyen alanlarda, Belediye Şirketi tarafından yol üstü otopark işletmeciliği yapıldığı, hukuki dayanaktan yoksun olan bu yol üzeri otopark işletmeciliğinin, sorumluluk alanında olmasına rağmen Belediye tarafından sonlandırılmadığı ve bu işgali kullanıma ilişkin ecrimisil tahakkuku yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Bulgu konusu yol üstü otopark uygulamalarının işletilmesi veya kiraya verilmesinin İBB'nin yetkisinde olduğu, Belediye Şirketi tarafından işletilmeye devam edilen yol üstü otopark uygulamalarının işletme hakkının Şirkete devredilmesi veya kiralanması için İBB nezdinde girişimde bulunulduğu ancak talebin İBB tarafından uygun görülmediği belirtilmiştir.

Ancak, ilgili alanlar otopark işletmeciliği yapılıp yapılamayacağı hususu dışında, İBB'nin değil İdarenin yetkisinde olan, ana arterler dışındaki alanlardır. Dolayısı ile Bulgu konusu, Şirketin otopark işletmeciliğinin usulüne uygun olarak yapılmadığı yanında, İdarenin bu faaliyetlerden ecrimisil almamasıdır. İBB'nin bu alanlarda otopark işletmeciliği konusunda olumsuz dönüş yapması, İdarenin kendi yetki alanındaki usulüne uygun olmayan kullanımlardan ecrimisil almasını engellemektedir.

Diğer taraftan İBB'nin geri dönüş yazısında otopark işletmeciliği yapılamayacağı belirtilmediği, bu yerlerde otopark faaliyetinde bulunabilmesi için UKOME kararının alınmasının zorunlu olduğunun ifade edildiği görülmektedir. Bu da uygun görmeme anlamına gelmeyip, temel mevzuata atıf niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla İBB'nin UKOME kararı olmaksızın otopark işletmeciliği yapılamayacağı yönündeki geri dönüşü, işgalin sonlandırılması gerektiğine yönelik Bulgu konusu ile aynı yöndedir.

Sonuç olarak, İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, özel mülkiyete konu olmayan, tescil dışı alanlardan biri olan yollar üzerinde gerçekleştirilen işgal dolayısıyla İdare tarafından fuzuli şağil konumundaki Belediye Şirketi adına geçmiş dönemler de göz önünde bulundurularak ecrimisil tahakkuk ettirilmesi ve otopark işletmeciliği yapılabileceğine ilişkin UKOME kararı alınmadıkça söz konusu işgalin sonlandırılmasına yönelik çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 15: Belediye Ana Hizmet Binasının Ruhsatsız Olması

İdarenin, ana hizmet binası olarak kullandığı taşınmazın, yapı kullanma izin belgesinin bulunmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde; yapılar tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde ise bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren idareden izin alınmasının mecburi olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ana hizmet binası olarak kullanılan taşınmazın yapı kullanım izin belgesinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ana hizmet binasının yer aldığı parsellerin mülkiyetinin İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olduğu, taşınmaz Belediyenin kuruluş tarihi olan 1984 yılından itibaren hizmet binası olarak kullanılmakta ise de taşınmazın Belediye'ye tahsis işleminin 14.11.2019 tarih ve 928 sayılı Meclis Kararı ve 19.08.2020 tarih ve 3337-3407 sayılı Encümen Kararı ile 10 yıl süre ile gerçekleştiği; Belediye hizmet binasının onaylı projelerine uygun olarak Fen İşleri Müdürlüğü kontrolünde yapıldığı ve tüm projelerin İdare dijital arşivinde kayıtlı olduğu; Hizmet binasının bulunduğu imar adası 19.01.1982 onay tarihli uygulama imar planında yolcu transfer-oto terminal ve yönetim merkez sahası fonksiyonunda iken 30.11.2022 tarihli 1/5000 ölçekli nazım imar planında Belediye hizmet alanı olarak ayrıldığı, bu plan doğrultusunda hazırlanan 1/1000 ölçekli uygulama imar

planının onay süreçlerinin devam ettiği, plan onay süreçlerinin tamamlanması sonrası yasal mevzuatın öngördüğü tüm süreçler gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından, hizmet binasının Fen İşleri Müdürlüğü kontrolünde usulüne uygun olarak yapıldığı ve projelerinin kayıt altında olduğu ifade edilse de, yapıların projelerine ve imar mevzuatına uygun yapıp yapılmadığı hukuki olarak yapı kullanma izin belgesi ile belgelenebilmektedir. Ayrıca İdare açıklamasından, hizmet binasının yapım sürecinde yürürlükte bulunan imar planlarında yer alan kullanım amaçlarına aykırı yapıldığı, mevcut kullanım türüne onay veren uygulama imar planının ise henüz onaylanmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, İdare binası için yapı kullanma izin belgesinin alınması ya da faaliyetlere imara uygun olduğu ruhsatlandırılmış yapılarda devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılmasının Olağan Uygulama Haline Dönüşmesi

İdare mülkiyetinde olan bazı taşınmazların işgal edenler tarafından ecrimisil karşılığında kullanılmasının olağan uygulamaya dönüştürüldüğü ve ecrimisilin kira bedeli gibi uygulandığı, idarenin tasarrufu altında bulunan bazı yerler için ecrimisil tahakkuk ettirilmediği ve işgalcilerin tahliyesine yönelik idari işlemlerin başlatılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında; Devletin özel mülkiyetinde veya tasarrufu altında bulunan taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali durumunda, taşınmazları işgal edenlerden, işgalin tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin tahsil edileceği, aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise; işgal edilen taşınmazların, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki idari amirince en geç on beş gün içinde tahliye ettirileceği ve idareye teslim edileceği ifade edilmiştir.

Buna göre ecrimisilin, taşınmazların kiraya verilmesi gibi bir olağan kullandırma yöntemi olmadığı, taşınmazları işgal edenlerden alınacak tazminat niteliği taşıdığı ve tespit

sonrası işgalin sonlandırılmasına yönelik gerekli idari işlemlerin başlatılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde ya da tasarrufu altında bulunan toplam 27 adet taşınmazın ilgili şahıslarca işgal edildiği, bu taşınmazlara ilişkin geriye dönük ecrimisil tahakkuk ettirildiği, ancak taşınmazların tahliyesine yönelik idari işlem başlatılmadığı, dolayısıyla bu taşınmazların ecrimisil tahsil edilmek suretiyle, kiraya verilmiş taşınmazlarda olduğu gibi düzenli kullandırılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ecrimisil uygulaması yapılan taşınmazlardan kamu hizmetinde kullanılanlar hariç diğerlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre mülkiye amirliği aracılığı ile tahliye işlemlerinin gerçekleştirildiği, kamu hizmetinde kullanılan taşınmazlar ile Belediyenin yatırım programında bulunmayan taşınmazlar ile ilgili olarak taşınmaz üzerinde yeni bir proje gerçekleştirilinceye kadar ecrimisil uygulamasına devam edileceği belirtilmiştir.

Ancak, 27 taşınmaz üzerinde işgalin devam ettiği ve tahliyelerine yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır. Yatırım programında bulunmayan taşınmazların kullandırılarak gelir elde edilmesinin amaçlandığı anlaşılmakla birlikte, bu taşınmazların kullandırılması işleminin rekabete açık ortamda ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarının ecrimisil karşılığı kullandırılmasına son verilmesi, niteliği uygun olanların ihale suretiyle kiraya verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Belediye Şirketine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Vergi Borcu Sorgulaması Yapılmaması

İdarenin, ortağı olduğu Şirkete personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında yaptığı hakediş ödemelerinde vergi borcu sorgulaması yapmadığı tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22/A maddesinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde, ilgisinin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi sorgulayacakları belirtilmiştir.

Belediyelerin ortağı olduğu Şirketler 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi özel hukuk tüzel kişileri olup, mevzuatla getirilen istisnalar hariç belediyelerle ilişkileri, diğer özel

hukuk tüzel kişilerinden farklı değildir. Bu kapsamda, ödemelerde yapılacak vergi borcu sorgulamalarında belediye şirketleri açısından istisna getirilmediğinden, belediyelerin ortağı oldukları şirketlere yapacakları hakediş ödemelerinde vergi borcu sorgulaması yapması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin ortağı olduğu Şirketten personel çalıştırılmasına dayalı hizmet satın aldığı, ancak Şirkete yaptığı hakediş ödemelerine ilişkin vergi borcu sorgulaması yapmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, nakit yetersizliği nedeniyle Belediye Şirketine yapılması gereken hak ediş ödemelerinin tamamının yapılamadığı, yalnızca personel maaş ödemesi kısmının yapabildiği, netice itibari ile Şirketin vergi ve sigorta borcu doğmasına Belediye'nin sebep olduğu, vergi borcu sorgulaması yapılması durumunda çıkan borcun vergi dairesine ödeneceği ve personelin ücret alamayacağı ve mağdur olacağı ifade edilmiştir.

Belediye Şirketleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında kurulmuş ticaret şirketleri olup, belediyeler ile organik bağları bulunmamakta ve faaliyetlerini belediyelerle olan ilişkileri dışında basiretli iş adamı gibi planlamaları gerekmektedir. Bulgu konusu vergi sorgulamasına ilişkin olarak belediye şirketlerinin, belediyelere karşı yüklemeye girişen diğer şirketlerden farkı bulunmamaktadır. İdarenin, diğer şirketlerin personel ödemelerini gözetmeksizin vergi sorgulaması yapmasına karşın, kendi iştirakini müstesna tutması eşitlik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Diğer taraftan mevzuatta, personel ödemeleri kadar hakediş tutarının vergi alacağı sorgulamasından istisna edileceğine ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısı ile Belediye'nin hizmet alımı kapsamında yapacağı istihdam miktarını nakit durumunu gözeterek yapması, istihdam edilen personelin mağdur edilmemesi yönünde tutumun da mevzuata uygun gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Buna göre, İdarenin ortağı olduğu Şirkete yapacağı hakediş ödemelerinde vergi borcu sorgulaması yapması gerekmektedir.

BULGU 18: Alımların Bazılarında Fatura Düzenlenmeden Ödeme Yapılması

Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü'nden (DMO) yapılan alımların bazılarında, fatura ve taşınır işlem fişi düzenlenmeden ödeme yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; ödeme belgesinin birinci nüshasına, kanıtlayıcı belgelerin aslının veya yasal bir sebeple aslı temin edilemeyenlerin onaylı suretlerinin ekleneceği; fatura ve taşınır işlem fişinin asıllarının eklenmesinin esas olduğu, ancak, kaybolma, yırtılma, yanma gibi mücbir sebeplerle aslının temin edilemediği hallerde, fatura ve/veya taşınır işlem fişinin onaylı örneklerinin eklenmek suretiyle ödemenin yapılabileceği ifade edilmiştir.

Buna göre, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla; ilgili kanunlarında öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle yapılacak ön ödemeler hariç, gerçekleştirilen alımları için ödeme yapılabilmesi, faturasının düzenlenip harcama evrakına bağlanması ile mümkün olmaktadır.

Yapılan incelemede, DMO'dan yapılan alımların bazılarında, fatura ve taşınır işlem fişi düzenlenmeden ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Devlet Malzeme Ofisinden Yapacakları Mal ve Hizmet Taleplerine İlişkin Yönetmeliğin 8'inci maddesinde "Ofis satışları esas itibarıyla müşteri taleplerine ilişkin mal ve malzeme bedelinin peşin olarak Ofis hesaplarına intikalini müteakip yapılır." Hükmünün bulunduğu; DMO alımlarında mal temin süreleri uzadığından ön ödemelerin mevzuatta belirtilen sürede kapatılmadığı, bu nedenle harcamaların "ödeme emri belgesine bağlayarak ödendiği belirtilmiş, sonraki ödemelerde gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak, ödemelerin peşin yapılacak olması ödemelerde fatura düzenleneceği zorunluluğuna istisna getirmemektedir. Ayrıca DMO alımlarında fatura düzenlenmeden ödeme yapılabileceğine ilişkin bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, gerçekleştirilen alımlara ilişkin ödemelerin fatura düzenlendikten sonra yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması” başlığıyla Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması” başlığıyla Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
Yol Üzeri Otopark İşletmeciliği Yapan Belediye Şirketten Ecrimisil Alınmaması ve Şirketin Bu Faaliyetine Son Verilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yol Üzeri Otopark İşletmeciliği Yapan Belediye Şirketten

			Ecrimisil Alınmaması ve Şirketin Bu Faaliyetine Son Verilmemesi” başlığıyla Bulgu 14 olarak yer almaktadır.
Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağan Uygulama Haline Dönüşmesi” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Gecekondu Fonu Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Gecekondu Fonu İçin Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması Dolayısıyla İlgili Tutarların Amacı Dışında Kullanılması” başlığıyla Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Yapılandırılmış Borçların İlgili Hesaplarda Tam ve Doğru Şekilde Takip Edilmemesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Yapılandırılmış

			Borçların İlgili Hesaplarda Tam ve Doğru Şekilde Takip Edilmemesi” başlığıyla Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
--	--	--	--