



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BAŞAKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	86

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Amortisman Ayrılmamış Maddi Duran Varlıklar	17
Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Maddi Duran Varlıklar.....	18
Tablo 10: Konaklayan Kişi Sayısı ile Ödenen Yemek Sayısı Kıyaslaması	27
Tablo 11: İşgalli Olarak Kullanılan Kamusal Alanlar.....	30
Tablo 12: Semt Pazarlarındaki Tahta Sahiplik Durumu	34
Tablo 13: Kapalı Pazar Yerlerindeki Tahta Sahiplik Durumu	35
Tablo 14: Belediye İştirak Şirketi Tarafından İşletilen Otoparklar.....	37
Tablo 15: Şartnamelerde Yer Alan İhaleye Katılımı Kısıtlayıcı Hükümler.....	39
Tablo 16: Sözleşme Süresi Dolan Taşınmazlar.....	46
Tablo 17: ATM Yerlerine İlişkin Ücret Tarifesi	49
Tablo 18: Doğrudan Teminle Gerçekleştirilip Sözleşmeye Bağlanmayan İşler	51
Tablo 19: İdarenin Yapılandırılan Borçlarına İlişkin Bilgiler.....	56
Tablo 20: Örneklem Olarak Seçilen İşyerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyeti Durumu.....	58
Tablo 21: Bina İnşaat Harcı Tarifesi	67
Tablo 22: Yapı Tatil Tutanaklarına İstinaden Encümen Kararı ile İdari Para Cezası Verilmesi Arasında Geçen Süre	69
Tablo 23: Yıkılması Gereken Yapılara İlişkin Özet Bilgi.....	70

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirketi
ATM	: Automated Teller Machine (Otomatik Para Çekme Makinesi)
İSMEK	: İstanbul Sanat ve Meslek Eğitim Kursları
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TL	: Türk Lirası
VB	: Ve Benzeri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yapılandırılmış Borçların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
3. Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılması İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
4. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile İmzalanan Protokol Kapsamında Mahalli Sınırların Dışında Harcama Yapılması
2. 2023 Yılı Gençlik Kampı ve Sportif Organizasyonlar Hizmet Alımı Kapsamındaki Gençlik Oyunları Kayıt Hizmeti İş Kaleminin Teknik Şartname Tarifine Göre Hatalı Uygulanması
3. Yemek Üretim ve Sunum Hizmetleri Alımı Hakedişleri Kapsamında Yapılan Bazı Ödemelerin Tutarlı Bir Veriye Dayanmaması
4. Park ve Yeşil Alan Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Yalnızca Sitelere Bedelsiz Olarak Kullanılması
5. Kapalı Pazar Yerlerinin İşletilmesi Hakkının Pazar Alanları Dışındaki Yerlerin İşletilmesini de İçerecek Şekilde Devredilmesi
6. Pazar Yerlerinde Aynı Kişilere İki'den Fazla Yer Verilmesi
7. Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Otoparkların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Belediye Şirketi Tarafından İşletilmesi

8. Bazı Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin İhalelerin Şartnamelerine Belediye Şirketi Lehine İhaleye Katılımı Kısıtlayıcı Hükümler Konulması ve Bu İhalelerde Muhammen Bedelin Piyasa Rayiçlerinin Altında Tespit Edilmesi
9. Kiralama İhalelerinde İşin Toplam Süresinin Dikkate Alınmaması Nedeniyle Geçici ve Kesin Teminatlar ile İhale Kararlarından Tahsil Edilmesi Gereken Damga Vergisinin Eksik Tahsil Edilmesi
10. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
11. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması
12. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Meclis Kararında Tahsis Süresi Belirtilmemesi
13. Otomatik Para Çekme Makinesi Yerlerinin İhale Yapılmaksızın Belirlenen Ücret Tarifesine Göre Kullanılması
14. Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen ve Teslimi Belli Bir Süreyi Gerektiren Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması
15. Doğrudan Temin ile Yapılan Bazı Hizmet Alımı İşlerinin Teknik Şartnamelerinin Yaklaşık Maliyet Belirlenmesi ve Fiyat Teklifi Alınmasını Sağlayacak Nitelikte Hazırlanmaması
16. Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yüğü Getirilmesi
17. Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi
18. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması
19. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
20. Ruhsatsız Olduğı Tespit Edilen İş Yerlerine İdari Para Cezası Uygulanmaması
21. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

22. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
23. Bina İnşaat Harcına İlişkin Matrahın Toplam İnşaat Alanı Üzerinden Hesaplanarak Olması Gerekinden Fazla İnşaat Harcı Alınması
24. İmar Cezası Uygulanması Gereken Bazı Durumlarda Süresi İçinde Encümen Kararı Alınmaması
25. Ruhsatsız veya Ruhsata Aykırı Yapıların Yıkıtılmaması
26. Belediye Şirketi Tarafından İşletilen Reklam Ünitelerinin İşletilmesinden Kaynaklanan İlan ve Reklam Vergisine İlişkin Beyannamelerin Verilmemesi ve Vergi Tahsilatlarının Yapılmaması
27. İsteğe Bağlı Olarak Sunulan Bazı Hizmetlerin İlgili Mevzuatında Düzenlenmemesine Rağmen Ücretsiz veya İndirimli Olarak Verilmesi
28. Yemek Yardımından Yararlanan Memur Personelden Mevzuatın Gerektirdiği Yemek Kesintilerinden Daha Düşük Tutarda Yemek Bedeli Kesilmesi
29. Spor Tesislerinden Yararlanan Kamu Personeline Yapılacak İndirimlerin Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ Hükümlerine Aykırı Olarak Belirlenmesi
30. Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevlerinin Açılmaması
31. Serbest Tüketici Durumundaki İdarenin Elektrik Enerjisi Alımını İhalesiz Gerçekleştirmesi
32. Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması
33. Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımının Yapılmayarak Emanet Hesaplarında Tutulması

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.

Başakşehir 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.

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Belediye teşkilâtı, norm kadro esaslarına uygun olarak Yazı İşleri, Mali Hizmetler, Fen İşleri, İmar ve Şehircilik, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık, Afet İşleri, Teftiş Kurulu, Temizlik İşleri, Zabıta, Hukuk İşleri ve Özel Kalem 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 İşleri, İnsan Kaynakları ve Eğitim gibi ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Başakşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 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	1013	250
Sözleşmeli Personel	2	2
Kadrolu İşçi	504	47
Geçici İşçi	-	8
Toplam	1519	307
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	3217	3217
Meclis Üyesi Başkan Yardımcısı	2	2
Belediye Başkanı	1	1
GENEL TOPLAM	4739	3527

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 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 Başakşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek*	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	104.773.000,00	0	41.668.100,00	146.441.100,00	138.564.310,22	7.876.789,78	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.454.000,00	0	3.376.000,00	19.830.000,00	16.248.640,64	3.581.359,36	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.546.281.000,00	1.502.371.711,60	418.633.155,45	3.467.285.867,05	3.397.915.182,99	69.370.684,06	0,00
04	Faiz Giderleri	5.000.000,00	0	60.000.000,00	65.000.000,00	63.451.939,95	1.548.060,05	0,00
05	Cari Transferler	48.063.000,00	10.628.288,40	14.390.402,30	73.081.690,70	66.887.336,68	6.194.354,02	0,00
06	Sermaye Giderleri	1.203.917.000,00	485.000.000,00	-218.538.557,75	1.470.378.442,25	1.432.553.410,38	37.825.031,87	0,00
07	Sermaye Transferleri	510.000,00	0	0,00	510.000,00	0,00	510.000,00	0,00
08	Borç Verme	2.000,00	0	0,00	2.000,00	0,00	2.000,00	0,00
09	Yedek Ödenek	325.000.000,00	0	-319.529.100,00	5.470.900,00	0,00	5.470.900,00	0,00
Toplam		3.250.000.000,00	1.998.000.000,00	0,00	5.248.000.000,00	5.115.620.820,86	132.379.179,14	0,00

Başakşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 3.250.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içerisinde verilen 1.998.000.000,00 ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 5.248.000.000,00TL olmuştur. Yıl içinde 5.115.620.820,86 TL bütçe gideri yapılmış, 132.379.179,14 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 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	832.962.000,00	828.359.482,73	416.184,74	827.943.297,99	99
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	190.162.000,00	281.686.929,16	643.756,06	281.043.173,10	148
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	60.016.000,00	14.129.532,75	0,00	14.129.532,75	24
05- Diğer Gelirler	947.458.000,00	1.157.658.808,33	341.855,90	1.157.316.952,43	122
06- Sermaye Gelirleri	3.217.415.000,00	2.597.580.577,68	510.249,18	2.597.070.328,50	81
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	-13.000,00	0	0	0	0
Toplam	5.248.000.000,00	4.879.415.330,65	1.912.045,88	4.877.503.284,77	93

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri % 93 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %99 ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %148; alınan bağış ve yardımlar %24; diğer gelirler %122 ve sermaye gelirleri %81 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	146.441.100,00	138.564.310,22	95
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.830.000,00	16.248.640,64	82
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.467.285.867,05	3.397.915.182,99	98
04- Faiz Gideri	65.000.000,00	63.451.939,95	98
05- Cari Transferler	73.081.690,70	66.887.336,68	92
06- Sermaye Giderleri	1.470.378.442,25	1.432.553.410,38	97
07- Sermaye Transferleri	510.000,00	0,00	0
08- Borç Verme	2.000,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	5.470.900,00	0,00	0
Toplam	5.248.000.000,00	5.115.620.820,86	97

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneğine göre %97 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %95; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %82; mal ve hizmet alım giderleri %98; faiz giderleri %98; cari transferler %92 ve sermaye giderleri %95 oranında gerçekleştirilmiştir.

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	339.876.845,63	518.838.511,21	828.359.482,73	53	60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	87.016.861,12	200.595.796,29	281.686.929,16	131	40
Alınan Bağış ve	265.000,00	22.341.923,70	14.129.532,75	8331	-37

Yardım ile Özel Gelirler					
Diğer Gelirler	241.563.648,03	674.686.696,68	1.157.658.808,33	179	72
Sermaye Gelirleri	519.400.269,66	2.089.108.525,38	2.597.580.577,68	302	24
Toplam	1.188.122.624,44	3.505.571.453,26	4.879.415.330,65	195	39
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	3.918.900,44	1.725.749,68	1.912.045,88	-56	11
Net Toplam	1.184.213.205,70	3.503.845.703,58	4.877.503.284,77	196	39

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.373.657.581,19TL'lik (%39) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 508.472.052,30TL (%24) artış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 309.520.971,52 TL (%60), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 81.091.132,87 TL (%40), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerinde -8.212.390,95TL (%-37) ve diğer gelirlerde 482.972.111,65 TL (%72) tutarlarındaki 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	38.023.674,93	69.440.124,39	138.564.310,22	83	100
SGK Devlet Prim Giderleri	5.594.314,28	9.733.266,12	16.248.640,64	74	67
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	649.994.366,95	1.853.680.500,56	3.397.915.182,99	185	83
Faiz Giderleri	16.784.415,56	6.787.972,86	63.451.939,95	-60	834
Cari Transferler	26.568.108,26	42.795.461,31	66.887.336,68	61	56
Sermaye Giderleri	387.532.850,56	1.346.468.151,20	1.432.553.410,38	247	6
Sermaye Transferleri	1.973.831,25	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.126.471.561,79	3.328.905.476,44	5.115.620.820,86	196	54

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.786.715.344,42 TL (%54) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 69.124.185,83 TL (%100), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 6.515.374,52 TL (%67), mal ve hizmet alım giderlerinin 1.544.234.682,43 TL (%83), faiz giderlerinin 56.663.967,09 TL (%834), cari transferler giderinin 24.091.875,37 TL (%56), sermaye giderlerinin 86.085.259,18 TL (%247) arttığı ve 2023 yılında sermaye transferinin bulunmadığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 7.549.938.196,98 TL, Faaliyet

Geliri 7.705.765.129,48 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 155.826.932,50 TL olarak gerçekleşmiştir.

Başakşehir 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	Başakşehir İnşaat Turz. Org. San. Tic. AŞ	500.071.560,00	500.071.560,00	100
2	Başakşehir Yönetim Ve Danışmanlık AŞ	50.000,00	50.000,00	100

İdarenin sermayesinin tamamına sahip olduğu veya ortağı olduğu şirketlerdeki toplam sermaye tutarının 500.121.560,00 TL tutarında olduğu; mali tablolarında yer alan 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki kayıtlı değer ise 32.976.300,00 TL tutarında gözüktüğü; dolayısıyla (500.121.560,00 - 32.976.300,00) 467.145.260,00 TL tutarındaki sermaye payının muhasebe kayıtlarına alınmadığı, bu duruma yıllar itibariyle sermaye artışı yapılmasına rağmen söz konusu artışların muhasebe kayıtlarında izlenmemesinin sebep olduğu değerlendirilmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Başakşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir. Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile 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 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir. Buna göre:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde yazılı olarak belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiş, iş akış süreçleri de belirlenmiştir. 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, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. faaliyetlerin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiştir, bu konudaki çalışmalar tamamlanmış olup uygulamaya geçilmediği görülmüştür.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Kurumun Misyon, Vizyon, Stratejik Amaç, Performans Hedef ve Faaliyetlerin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin belirlenmesi, olası etkilerinin hesaplanması ve alınacak önlemleri de içeren Risk Envanteri Kütüğü hazırlanmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur. İdarenin gerekli olan bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sağlayacak şekilde yönetim bilgi sisteminin bulunduğu anlaşılmıştır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. (DigiKent) Akıllı Şehir Yönetimi programı ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. EBYS sisteminin gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, Elektronik ortamdaki dahil olmak üzere gelen ve giden evraklar ile idare içi haberleşmeyi kapsadığı, Sistem yöneticisi ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olduğu görülmüştür.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

İç Denetim Birimi, Belediye tarafından oluşturulmuş ancak, mevcut iç denetçinin emekli olmasından sonra yeni bir iç denetçi görevlendirilmemiştir.

Sonuç olarak; Belediye bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde önemli çalışmalar yapıldığı ve iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Başakşehir Belediyesinin 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: Yapılandırılmış Borçların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında yapılandırılmış yükümlülüklerinin hatalı hesaplarda takip edildiği bu yükümlülüklerle ilişkin faizlerin tamamının gider kaydedildiği görülmüştür.

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

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

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

Aynı Yönetmelik'in, 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına dair, "Hesabın niteliği" başlıklı 322'nci maddesinde ise,

"(1) Bu hesap, kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya takside bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılır." düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca; yasal süresi içerisinde ödenmeyip ertelenen veya takside bağlanan kamuya olan vergi ve benzeri borçların, erteleme veya taksitlendirme vadesine göre bir yıla kadar olan kısımlarının 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında, bir yıldan uzun vadeli olan

kısımlarının ise 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında İdarenin Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına olan 92.783.768,71 TL, Vergi Dairesine olan 135.055.868,10 TL yapılandırılmış borcu bulunduğu görülmüş olup söz konusu tutarların vadelerine göre 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı ile 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken 303-403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar hesaplarında izlendiği ve bu yükümlülüklerle ilişkin faizlerin tamamının 630 Giderler Hesabı kullanılarak gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabına ilişkin, "Hesabın niteliği" başlıklı 303'üncü maddesinde; 403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabının, diğer kamu idarelerine olan ve vadesi bir yılı aşan mali borçların izlenmesi için kullanılacağı, Yönetmelik'in devam eden maddesinde ise, 403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında kayıtlı olup vadesi bir yılın altına inenlerin 303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabına alacak, 403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere kamu idarelerine olan sadece mali borçların vadesine göre 303 ve 403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. İdarenin mevzuatı gereği kamu idarelerince sorumlu veya mükellef sıfatıyla vergi dairesine ödenmesi gereken vergi, resim, harç ve benzeri borç tutarlarının ve diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatların bu hesaplarda izlenmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye tarafından bu yapılandırmaya ilişkin ödenecek toplam 233.324.310,98 TL faiz giderinin tamamının 630 Faiz Giderleri Hesabına borç, buna karşılık 381 Gider Tahakkukları Hesabına 13.610.585,52 TL ve 481 Gider Tahakkukları Hesabına 219.713.725,46 TL olmak üzere alacak kaydedildiği görülmüştür.

Yapılan bu hatalı kayıt, yapılandırmaya ilişkin yıllara sâri olarak ödenecek olan faizin tamamının 2023 yılı faaliyet giderlerine yüklenmesi sonucunu doğurmuştur.

Ayrıca işlemiş faiz yerine, ödeme planına göre hesaplanan toplam faiz giderinin tek seferde faaliyet sonuç hesapları ile ilişkilendirilmesi sonucunda, muhasebenin temel kavramlarından dönemsellik ilkesine aykırı olarak, faiz giderlerinin ilgili olduğu yıl yerine, muhasebeleştirildiği yılın faaliyet sonuçlarında gösterilmesine ve Faaliyet Sonuçları Tablosunun, yanlış ve hatalı raporlanmasına sebebiyet vermektedir.

Kamu İdaresince yapılandırma kapsamındaki bu borçların vadelerine göre ilgili hesaplarda takip edilmemesi nedeniyle 2023 yılı bilançosunda 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabının 214.548.985,03 TL noksan, 403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabının 214.548.985,03 TL, 481 Gider Tahakkukları Hesabının 219.713.725,46 TL ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan 630 Faiz Giderleri Hesabının 219.713.725,46 TL fazla görünmesine sebep olunmuştur.

Sonuç olarak, yasal süresi içerisinde ödenmeyip ertelenen veya takside bağlanan kamuya olan vergi ve prim borçları ile diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesine göre ilgili hesaplarda tam ve doğru olarak takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdarenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarın uyuşmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesine göre, 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacaktır.

Aynı Yönetmelik'in 241 no.lu hesabın işleyişini anlatan 182'nci maddesinde ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin sahip ve ortağı olduğu şirketlerde bulunan toplam sermaye tutarı ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında söz konusu şirketler için kayıtlı olan tutarların uyuşmadığı; İdarenin sermayesinin tamamına sahip olduğu veya ortağı olduğu şirketlerdeki toplam sermaye tutarının 500.121.560,00 TL tutarında olduğu; mali tablolarında yer alan 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki kayıtlı değer ise 32.976.300,00 TL tutarında gözüktüğü; dolayısıyla (500.121.560,00- 32.976.300,00) 467.145.260,00 TL tutarındaki sermaye payının muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarının uyumlu olması gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılması İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından maddi duran varlık grubunda kayıtlı bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar için ise varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin olan "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde; amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği düzenlenmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile, uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde açıklanmıştır.

Mezkûr düzenlemelere göre; duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı, duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, varlıklar için amortisman ve tükenme payının belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına rağmen 2023 yılı sonu itibarıyla bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıda yer verilen tablolarda bu duruma ilişkin detaylı bilgi sunulmuştur:

Tablo 8: Amortisman Ayrılmamış Maddi Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.xx.02.00.	Enerji Nakil Hatları	23.610.654,54	0,00	23.610.654,54
251.xx.04.00.	Kanalizasyon Hatları	45.665.889,25	0,00	45.665.889,25
251.xx.07.00.	Yollar	557.361.446,37	0,00	557.361.446,37
251.xx.20.02.	Parklar ve Yeşil Alanlar	207.784,23	0,00	207.784,23
251.xx.20.05.	Otoparklar	3.573.208,45	0,00	3.573.208,45
251.xx.20.06.	Pazar Yeri	11.674.476,62	0,00	11.674.476,62
251.xx.20.08.	Umuma Ait Binalar	43.751.387,36	0,00	43.751.387,36
251.xx.99.99.	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	18.310.260,12	0,00	18.310.260,12
252.xx.xx.01.99	Diğer	71.233.139,01	0,00	71.233.139,01
252.xx.xx.02.03	Orta Öğretim Okulları	50.117.052,22	0,00	50.117.052,22
252.xx.xx.02.99	Diğer	246.169.112,35	0,00	246.169.112,35
252.xx.xx.03.01	Sağlık Evleri	81.486.000,00	0,00	81.486.000,00
252.xx.xx.03.99	Diğer	88.959,61	0,00	88.959,61
252.xx.xx.04.08	Sinema, Tiyatro ve Opera vb. Salonları ve Stüdyoları	1.237.033.800,00	0,00	1.237.033.800,00
252.xx.xx.04.09	Sergi ve Fuar Alanları	41.359,00	0,00	41.359,00
252.xx.xx.04.11	İbadet Yerleri	3.345.065,92	0,00	3.345.065,92
252.xx.xx.04.12	Eğitim ve Dinlenme Binaları	1.476.688,09	0,00	1.476.688,09
252.xx.xx.04.13	Düğün, Tören ve Konferans Salonları	4.715.077,16	0,00	4.715.077,16
252.xx.xx.04.15	Hayvan Barınakları	32.220.000,00	0,00	32.220.000,00
252.xx.xx.04.99	Diğer	314.880.000,00	0,00	314.880.000,00

252.xx.xx.05.01	Spor Sahaları	34.728.000,00	0,00	34.728.000,00
252.xx.xx.05.02	Spor Salonları	729.851.258,41	0,00	729.851.258,41
252.xx.xx.05.99	Diğer	31.987.991,59	0,00	31.987.991,59
252.xx.xx.06.06	Kültür ve Eğlence Merkezleri	649.267,73	0,00	649.267,73
252.xx.xx.09.01	Alışveriş ve İş Merkezleri	4.143.307.740,33	0,00	4.143.307.740,33

Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Maddi Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
255.02.99.	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	5.111.630,83	5.131.504,70	-19.873,87
255.10.02.	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	19.502.456,31	19.506.656,31	-4.200,00

Sonuç olarak, gerekli çalışmaların yapılarak maddi duran varlıkların amortisman değerleri ile kayıtlı değeri arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

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

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 101 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerin 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 işlemlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" 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 ise belgeye dayanması esastır. "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

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

Yönetmelik'in "Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesine göre: Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilecektir.

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

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

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

karşılanacaktır

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

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2023 tarihi itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlandırmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya tasarrufundaki taşınmazların envanter çalışmalarının büyük oranda tamamlandığı, kalan taşınmazların kayıtlarının da en kısa sürede tamamlanıp güncellemelere devam edileceği, bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından taşınmaz tapu bilgilerini fiili durumla uyumlandırma, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanması ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgilerinin güncellenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile İmzalanan Protokol Kapsamında Mahalli Sınırların Dışında Harcama Yapılması

Belediye ile İl Milli Eğitim Müdürlüğü arasında imzalanan protokol kapsamında İstanbul'daki tüm resmi liselerde eğitim gören öğrenciler için yapılacak organizasyonlar için Belediye bütçesinden harcama yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun; "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi; belde, belediyesi bulunan yerleşim yeri olarak tanımlanmıştır. "Hemşehri hukuku" başlıklı 13'üncü maddesinde ise herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu, hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının bulunduğu belirtilmiştir.

Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış, "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde ise mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; kültür ve sanat hizmetlerini yapabileceği veya yaptırabileceği, belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı belirtilmiştir. "Belediyenin giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde de sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderlerin belediyelerin giderleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediyelerin hemşehri hukuku çerçevesinde belediye sınırları içerisinde belde sakinlerine hizmet üretmesi, bu kapsamda kültürel, sanatsal ve bilimsel faaliyetlerde bulunması önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Söz konusu faaliyetlerin yapılabilmesinin ön koşulu 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde de belirtildiği üzere mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçların giderilmesine yönelik bir hizmetin gerçekleştirilmesi ve bu hizmetin belediye sınırları içerisinde kalmasıdır.

5393 sayılı Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında

bulunabilir. Ayrıca, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilirler.

Bu bağlamda, belediyelerin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uyarınca diğer kamu kurumları ile ortak hizmet projesi yapabilmesi için Kanun'da yazılı hususların birlikte vuku bulması gerekmektedir. Öncelikle, Ortak hizmet projesi kapsamında yapılacak işin belediyenin görev ve sorumluluk alanına giriyor olması, bu konuda alınmış bir meclis kararının bulunması ve meclis kararına istinaden imzalanmış bir protokolün varlığı gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Başakşehir Belediyesi, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Gençlik Spor İl Müdürlüğü arasında 2023 yılı içerisinde İstanbul ili genelinde düzenlenecek olan gençlik oyunları projesinin iş birliği protokolünün imzalandığı, ancak söz konusu protokolün yapılmasına ilişkin meclis tarafından alınmış bir kararın bulunmadığı görülmüştür. Ne var ki, böyle bir meclis kararı bulunmuş olsaydı dahi, söz konusu protokolün ve dolayısıyla bu kapsamda belediye tarafından yapılan giderlerin mevzuat hükümlerine uygun olduğu sonucu doğmayacak idi. Zira, belirtildiği üzere belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır. Belediyelerin kendi görev ve sorumluluk alanına girmeyen hususlarda Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerine dayanarak ortak hizmet projesi yapabilme imkanı bulunmamaktadır.

Başakşehir Belediyesinin görev ve sorumluluk alanı Başakşehir ilçesi sınırları olduğundan, 39 ilçe genelinde düzenlenecek hizmetlerin finansmanının Belediye bütçesinden karşılanarak görev ve sorumluluk alanında bulunmayan diğer 38 ilçede hizmet verilmesi 5393 sayılı Kanun'un ruhuyla uygun düşmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İstanbul Gençlik Oyunlarının, İstanbul Valiliği, İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İstanbul Gençlik ve Spor Müdürlüğü ve Başakşehir Belediyesi işbirliği ile yapılan İstanbul Gençlik Oyunları Protokolü kapsamında yürütüldüğü, bundan sonraki süreçte bulgudaki tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin 5393 sayılı Kanun'la belirlenmiş görev ve sorumluluk alanı dışına çıkmaması, mahalli ve müşterek nitelikte olmayan harcamalar için Belediye bütçesinden harcama yapmaması gerekmektedir. Hemşehri hukuku da gözetilerek Başakşehir ilçesi sınırları

içerisinde yaşayan vatandaşlar için harcanması gereken bütçenin, İstanbul genelinde yaşayan tüm vatandaşların hizmetine sunulması mevzuata hükümleri ile bağdaşmamaktadır.

BULGU 2: 2023 Yılı Gençlik Kampı ve Sportif Organizasyonlar Hizmet Alımı Kapsamındaki Gençlik Oyunları Kayıt Hizmeti İş Kaleminin Teknik Şartname Tarifine Göre Hatalı Uygulanması

İdarenin 2023 Yılı Gençlik Kampı ve Sportif Organizasyonlar Hizmeti Alımı işi kapsamında bulunan “İstanbul Gençlik Oyunları Kayıt Hizmeti” iş kalemine ilişkin teknik şartnamede yazılı tarife uyulmadığı, yüklenicinin 39 ilçede bulunan okullarda İstanbul Gençlik Oyunlarına katılmak isteyen öğrencilerin kayıtlarının alınması hizmetinde kendi personelini kullanması gerekirken, bu hizmetin yüklenici ve idare personelinden oluşan karma ekipler tarafından yerine getirildiği, kayıt hizmeti işinin teknik şartnamede yazılı kurallar çerçevesinde gerçekleşmediği, tüm bunlara rağmen işin teknik şartnameye uygun bir şekilde yapıldığına ilişkin hakedişler düzenlenerek ödeme yapıldığı görülmüştür.

Başakşehir Belediyesi ile İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Gençlik Spor İl Müdürlüğü arasında 2023 yılı içerisinde İstanbul ili genelinde düzenlenecek olan gençlik oyunları projesinin iş birliği protokolü imzalanmıştır. Mezkûr protokol hükümleri uyarınca İdare, İstanbul’un 39 ilçesi kapsamında İstanbul Gençlik Oyunları düzenleme ve bu oyunlara katılmak isteyen öğrencilerin kayıtlarının buldukları okullarda alınması işini üstlenmiştir.

Söz konusu işin yerine getirilebilmesi adına İdare tarafından 2022/1187199 ihale kayıt numaralı 2023 Yılı Gençlik Kampı ve Sportif Organizasyonlar Hizmeti Alımı işi 23.12.2022 tarihinde ihale edilmiş ve ekonomik açıdan en avantajlı teklif sunan istekli ile 19.01.2023 tarihli ve 24.499.600,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Söz konusu sözleşme bedelinin yaklaşık %21,31’lik kısmını ise toplam 5.220.000,00 TL (43.500,00 TL birim fiyat x 120 adet) bedelle “Gençlik Oyunları Kayıt Hizmeti” iş kalemi oluşturmaktadır.

İhaleye ilişkin teknik şartnamenin 2023 yılı İstanbul Gençlik Oyunları’nın kayıt hizmetlerine ilişkin tariflerinin yapıldığı maddesinde;

“6.31. İSTANBUL GENÇLİK OYUNLARI KAYIT HİZMETİ:120 ADET”

6.31.1. STANT: 200x90x35 cm ölçülerinde plastikten imal edilmiş, 90x180 cm yüzey baskısı ve 85x20 cm alınlık ölçülerinde folyo baskı yapılıp uygulaması yapılacaktır. Stantlar Taşıma çantasında muhafaza edilmiş olacaktır. Toplam 15 adet stant olacaktır.

6.31.2. SANDALYE: 200 kg taşıma kapasiteli, beyaz renkli, 2mm alüminyum malzemeden üretilmiş olacak şekilde napolyon sandalye olacaktır. Toplam 60 adet sandalye olacaktır.

6.31.3. LAPTOP BİLGİSAYAR VE İNTERNET: Windows 10 Pro işletim sistemine sahip, 4 GB ekran kartı hafızasına sahip, 32 GB Ram, intel core İ5 işlemci tipi olan, 15,6 inç ekran boyutunda olan en az bu veya üzerinde özellikleri olan Laptop bilgisayarlar ve İstanbul içinde yüksek çekim hızı olan taşınabilir olan, kota sınırı bulunmayan 16 mbps hızı olan internet sağlayıcı hizmeti alınacaktır. Laptop bilgisayarlar ve İnternet cihazları özel çantalarında muhafaza edilmiş olacaktır. Toplam 60 adet laptop bilgisayar ve internet sağlayıcı mobil modem olacaktır.

6.31.4. OPERASYON: İdare tarafından belirlenecek olan okul listesine göre, İstanbul Avrupa ve Anadolu yakası olmak üzere il genelinde bulunan 15 adet okula, her okula 1 adet stant, 4 adet sandalye, 4 adet laptop ve 4 adet internet modemi nakliyesi, kurulumu ve gün sonunda kaldırılması ve yüklenici bünyesinde depolanması yüklenici tarafından yapılacaktır. Sabah 10:00 da malzemelerin taşınması ve kurulumu tamamlanmış olmalı ve saat 16:00 da sökümü yapılarak depoya kaldırılması sağlanacaktır.

6.31.5. ÖĞRENCİ KAYIT: Okullarda kurulan stantlarda ve gerekli ekipman kurulumu yapıldıktan sonra İstanbul Gençlik Oyunlarına Katılımcı kayıtları yüklenici tarafından alınacaktır. Kayıt İşlemleri okullarda Sabah 10:00 ile 16:00 saatleri arasında yapılacaktır. Yemek, nakliye, araç vb. tüm giderler yüklenici tarafından karşılanacaktır. Bir gün içindeki tüm operasyon ve hizmetler 1 adet olarak değerlendirilecektir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Teknik şartnamede yer alan gençlik oyunları kayıt hizmeti işinin tarifinde; yüklenici personelinin İstanbul’un 39 ilçesi genelinde yapacağı kayıt hizmeti kapsamında her gün İdarenin belirleyeceği 15 adet okula gideceği, her bir okula 1’er stant kurularak 4’er tane laptop ve internet sağlayıcısı ile hizmet verilerek, gün içerisinde 10:00 ile 16:00 saatleri arasında gidilen okullarda kayıt hizmetinin sağlanacağı belirtilmiştir. Her gün 15 okula gidilerek 10:00 ile 16:00 saatleri arasında bu okullarda 4’er laptop ile hizmet verileceğinden hareketle her bir kayıt ekibinin 4 kişiden oluşacağı ve 1 günde yüklenici tarafından 60 kayıt personeli çalıştırılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bir diğer ifadeyle, yüklenici 4’er kişiden oluşan 15 grup halinde toplam 60 personeli ile kayıt hizmeti vererek, 15 farklı grubun gittiği her bir okulda

10:00 ile 16:00 saatleri arasında hizmet vermesi karşılığında teklif ettiği birim fiyatı hakedecektir.

Yapılan incelemede, kayıt işlemlerinde görevli olan personelin tümünün yüklenici personeli olması gerekirken bazı İdare personelinin de bu iş kapsamında çalıştırıldığı, yükleniciye yapılacak ödemelerin 4'er kişiden oluşan 15 kayıt ekibinin birer okulda bir tam gün (10:00 ile 16:00 arası) kayıt hizmeti vermesi karşılığında yapılması gerekirken, ödemelerin ekiplerin gün içinde buldukları okul sayısının göre yapıldığı, buna göre her bir ekibin günün ilk yarısını (10:00 ile 12:00 arası) bir okulda, kalan kısmını (14:00 ile 16:00 arası) ise başka bir okulda geçirmesi karşılığında hizmetin iki defa yapıldığı kabul edilerek 10:00 ile 16:00 saatleri arasında yapılan iki okula gidilmesi işinin teknik şartname hükümlerine aykırı bir şekilde iki farklı hizmet olarak değerlendirildiği ve ödemelerin buna göre yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu iş kapsamında düzenlenen hakedişler ve eki belgelerin incelenmesi sonucunda;

- Söz konusu ihalenin 24.499.600,00 TL olan sözleşme bedelinin iş artışları sonucu iş sonu itibarıyla 29.399.520,00 TL olarak gerçekleştiği, Gençlik Oyunları Kayıt Hizmeti iş kaleminin de ihale öncesi 120 adet olarak öngörülen toplam miktarının iş boyunca yapılan eksik işlere rağmen işin sonunda iş artışı ile birlikte 152 olarak gerçekleştiği, 29.399.520,00 TL olan işin toplam maliyetinin 6.612.000,00 TL'lik kısmının bu iş kaleminden oluştuğu,
- Kayıt ekiplerinde görevlendirilen personelin 1 numaralı hakedişte %41,75'inin, 2 numaralı hakedişte %42,17'sinin, 3 numaralı hakedişte %42,33'ünün ve 4 numaralı hakedişte ise %16,15'inin İdare personelinden oluştuğu,
- Ödemeye esas alınan gün sayılarının ise öğleden önce ve öğleden sonra kayıt ekiplerinin gittikleri okul sayıları esas alınarak her bir okula gidişin 1 tam günlük çalışmaya karşılık geleceği varsayımı ile hesaplandığı; buna göre ödemeye esas gün sayısının 1 numaralı hakedişte 21 gün olması gerekirken 42 gün olarak, 2 numaralı hakedişte 22 gün olması gerekirken 43 gün olarak, 3 numaralı hakedişte 14 gün olması gerekirken 15 gün olarak ve 4 numaralı hakedişte 50 gün olması gerekirken 52 gün olarak değerlendirildiği, bu suretle toplamda 45 çalışılmayan gün için de ödemede bulunulduğu,

anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguya ilişkin gerekli incelemelerin yapıldığı, bahse konu 2023 yılı Gençlik Kampı ve Sportif Organizasyonlar Hizmet Alımı kapsamındaki gençlik oyunları kayıt hizmeti iş kaleminde sehven yapılan hesap hatasının tespit edildiği, teknik şartnameye göre yapılan yeniden hesaplama sonucunda ortaya konulan fazla ödemenin ilgili firmadan tahsilinin istenerek, söz konusu tutarın Belediyenin banka hesabına nakden yatırılmasının sağlandığı, bundan sonraki süreçte bulguda tespit edilen hususlar ve yasal mevzuat uyarınca işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yüklenicinin sorumluluğunda bulunan bazı işlerin kamu kaynakları kullanılmak suretiyle gerçekleştirilmesi yüklenici lehine bir durumun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bununla birlikte, istekli olabilecek firmalar ihale dokümanını inceleyerek ihaleye katılım gösterip göstermeyeceklerine karar vermekte; katılım gösterenler de dokümandaki şartların tamamını göz önünde bulundurarak tekliflerini sunmaktadırlar. Bu yüzden teknik şartnamede belirtilen hususların eksiksiz olarak gerçekleştirilmesi, rekabet ilkesinin sağlanması açısından da önem arz etmektedir.

BULGU 3: Yemek Üretim ve Sunum Hizmetleri Alımı Hakedişleri Kapsamında Yapılan Bazı Ödemelerin Tutarlı Bir Veriye Dayanmaması

İdarenin düzenlemiş olduğu gençlik kampı etkinliği kapsamında İdareye ait tesislerde konaklayan kişi sayıları ile bu kişilere Belediye bütçesinden karşılanmak suretiyle dağıtılan yemek sayılarının tutarlı olmadığı görülmüştür.

İdare tarafından 2023 yılı içerisinde Belediye bünyesinde çalışan personelin yemekhane hizmetlerinden yararlanması ve belediye hizmetleri kapsamında dağıtılacak yemeklerin temin edilmesi amacıyla 2022/992789 ihale kayıt numaralı Yemek Üretim ve Sunum Hizmetleri Alımı işi 01.11.2022 tarihinde ihale edilmiş ve ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi istekli ile 15.11.2022 tarihli ve 39.010.000,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır.

Söz konusu iş kapsamında; personel yemek hizmeti, ramazan iftar yemeği hizmeti, evlere sıcak yemek hizmeti, ramazan sahur yemeği hizmeti, taziye yemeği hizmeti, kumanya (sıcak) hizmeti, kumanya (soğuk) hizmeti kahvaltı ikramı hizmeti aşure üretim ve dağıtım hizmeti bulunmaktadır.

İşin teknik şartnamesinde Mayıs ve Eylül ayları arasında Belediyenin Gençlik ve Spor Müdürlüğünce organize edilecek gençlik kampında yemek üretimi yapılacağı, 1 Sertifikalı aşçı ile temizlik, hazırlık ve dağıtım için 5 servis elemanının işin yapılacağı yerde bulundurulacağı ifade edilmiştir.

Gençlik kampı etkinliklerinin düzenlendiği Edirne ili Enez ilçesinde bulunan tesis ise, İdarenin Gençlik ve Spor Müdürlüğü tarafından yapılan 2022/1187199 ihale kayıt numaralı 2023 Yılı Gençlik Kampı ve Sportif Organizasyonlar Hizmeti Alımı işi kapsamında 6 aylığına kiralanmıştır.

Uygulamada gençlik kampı organizasyonunun tamamı İdarenin Gençlik ve Spor Müdürlüğünce yürütülmekte, organizasyonun yemek ihtiyacı ise Destek Hizmetleri Müdürlüğünce karşılanmaktadır.

Gençlik ve Spor Müdürlüğünden alınan katılımcı listesi ile Destek Hizmetleri Müdürlüğünün söz konusu tesiste tüketilen yemekler için hakedişler kapsamında yapmış olduğu ödemelerin incelenmesi sonucunda; kamp dönemleri itibarıyla kampta kalan kişi sayısı ile bu kişilerin yemek tüketimleri karşılığı ödenen yemek sayısının tutarlı bir veriye dayanmadığı, her bir kamp döneminde kampta kalan kişi sayısından çok daha fazla sayıda yemek ödemesi gerçekleştiği, bazı dönemlerde söz konusu farkın ciddi seviyelere ulaştığı tespit edilmiştir. Öyle ki, bazı kamp dönemlerinde hakedişe konu edilen yemek ödemesi sayısına ancak tesiste bulunan herkesin her gün ve her öğünde iki ve daha fazla sayıda yemek yemesi sonucunda ulaşılabileceği anlaşılmaktadır. Tesisteki her bir kişinin her gün ve her öğünde birden fazla -bazı dönemlerde ikiden fazla- sayıda yemek yemesi ise hayatın olağan akışına aykırıdır.

Tablo 10: Konaklayan Kişi Sayısı ile Ödenen Yemek Sayısı Kıyaslaması

Sıra No	Kamp Dönemi	Katılımcı Sayısı (A)	Personel Sayısı (B)	Toplam Kişi Sayısı (C=A+B)	Gün Sayısı (D)	Kamp Dönemi Boyunca Tesisteki Herkesin 3 Öğün Yemek Yemesi Halinde Olması Gereken Yemek Sayısı (E=CxD)	Kamp Dönemi Boyunca Hakediş Kapsamında Ödenen toplam Yemek Sayısı (3 Öğün Dahil) (F)	Fark (G=F-E)
1	19 Haziran - 23 Haziran	153	54	207	4	2.484	4.350	1.866
2	3 Temmuz-7 Temmuz	122	54	176	4	2.112	5.160	3.048
3	10 Temmuz-14 Temmuz	155	54	209	4	2.508	5.250	2.742

4	17 Temmuz-22 Temmuz	254	54	308	5	4.620	6.420	1.800
5	24 Temmuz-29 Temmuz	259	54	313	5	4.695	6.450	1.755
6	31 Temmuz-4 Ağustos	212	54	266	4	3.192	5.100	1.908
7	14 Ağustos-18 Ağustos	230	54	284	4	3.408	5.250	1.842
8	21 Ağustos-25 Ağustos	119	54	173	4	2.076	4.500	2.424
9	25 Ağustos-27 Ağustos	50	54	104	2	624	1.800	1.176
10	28 Ağustos-4 Eylül	148	54	202	7	4.242	5.700	1.458
11	4 Eylül- 8 Eylül	136	54	190	4	2.280	3.600	1.320
12	9 Eylül-11 Eylül	19	54	73	2	438	900	462
TOPLAM						32.679	54.480	21.801

Bununla birlikte, tesisin faaliyette bulunduğu, ancak herhangi bir organizasyon yapılmayan, bu sebeple tesiste çalışan personel dışında kimsenin bulunmasının mümkün olmadığı bazı günlerde de çok fazla sayıda yemek ödemesinin bulunduğu tespit edilmiştir. Örneğin; 18 Haziran, 12 Eylül ve 13 Eylül tarihlerinde tesiste hiçbir konaklama faaliyeti yapılmamış olmasına rağmen ve dolayısıyla tesisteki personel dışında yemek ihtiyacı bulunmamasına rağmen söz konusu günlerde toplamda 1.350 adet yemek ödemesi yapılmıştır.

Tesiste tüketilen yemek sayısının her bir kamp dönemi açısından tüketilmesi muhtemel yemek sayısından fazla olması, bazı dönemlerde ise bu sayının tesisteki herkesin her öğünde ikiden fazla yemek yemesini gerektirecek kadar tutarsız olması gençlik kampında yenilen yemekler açısından kontrol zafiyetinin varlığının en büyük göstergesidir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak mevzuatın vazettiği şekilde gerekli işlemlerin yapılması hususunda hassasiyetle hareket edileceği ifade edilmiştir.

Kamu kaynaklarının korunarak, bu kaynakların etkili ve verimli kullanılması, kontrol zafiyetlerinin önüne geçilerek yersiz ödeme yapılması ihtimalinin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

BULGU 4: Park ve Yeşil Alan Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Yalnızca Sitelere Bedelsiz Olarak Kullanılması

İmar planında yeşil alan, park ve benzeri şekilde kamunun kullanımına ayrılan yerlerin, konut site yönetimleri tarafından etrafları çevrilererek sadece site sakinlerinin kullanımına izin verecek şekilde kullanıldığı, Belediye tarafından söz konusu alanlar için ilgili Kanun gereği

ecrimisil tahakkukları ve tahliye işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Arazi ve arsa düzenlemesi" başlıklı 18'inci maddesinde; belediyeler, belediye ve mücavir alan içerisinde arsa ve arazileri düzenlemeye yetkili kılınmış, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında arazi ve arsalardan "düzenleme ortaklık payı" düşülebileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede, düzenleme ortaklık paylarının düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumî hizmetler için kullanılacağı belirtilmiş, bahse konu hizmetler dışında bu payların başka maksatlarla kullanılmayacağı açıkça ifade edilmiştir.

İmar planlarında "park alanı", "çocuk oyun alanı", "spor tesisi" ve "yeşil alan" olarak belirlenen ve mülkiyeti kamuya ait olan yerlerde tasarruf hakkı belediyelerde bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapma veya yaptırmanın belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme yetki ve görevi belediye başkanına verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında ise maddede belirtilen taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden Kanun'da belirtilen usule göre tespit edilen tutarda geriye doğru 5 yılı geçmemek üzere ecrimisil isteneceği, ecrimisil uygulamasında idarenin zarara uğraması veya füzuli şağilin kusurlu olmasının aranmayacağı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin hüküm ve tasarrufunda olup imar planında yeşil alan,

park, yol veya otopark olarak ayrılan kamusal alanların Başakşehir İlçesindeki konut siteleri tarafından; bahçe, otopark, sosyal alan olarak özel amaçlar için kullanıldığı; ancak, Kamu idaresinin söz konusu işgalli alanlar için herhangi bir ecrimisil bedeli almadığı tespit edilmiştir.

Konut siteleri tarafından sosyal alan olarak özel amaçlar için kullanılan Belediye taşınmazlarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 11: İşgalli Olarak Kullanılan Kamusal Alanlar

Sıra No	Ada Parsel	İdari Mahalle	Açıklama	İşgal Alanı (m ²)
1	571/4	Başakşehir Mahallesi	Park Alanı Açık Otopark Olarak Kullanılmaktadır	4302,89
2	1276/1	Başak Mahallesi	Kamusal Yol Site Tarafından Kapatılarak Karlı Geçiş Sistemine Çevrilmiştir.	13880,81
3	1271/1	Başak Mahallesi	Kamusal Yol Site Tarafından Kapatılarak Karlı Geçiş Sistemine Çevrilmiştir.	
4	1272/1	Başak Mahallesi	Kamusal Yol Site Tarafından Kapatılarak Karlı Geçiş Sistemine Çevrilmiştir.	
5	1273/1	Başak Mahallesi	Kamusal Yol Site Tarafından Kapatılarak Karlı Geçiş Sistemine Çevrilmiştir.	
6	601/9	Bahçeşehir 1. Kısım	Park Alanının Ve Dini Tesis Alanının Bir Kısımı Site Giriş Yolu Olarak Kullanılmaktadır.	493,36
7	602/6	Bahçeşehir 1. Kısım	Park Alanının Ve Dini Tesis Alanının Bir Kısımı Site Giriş Yolu Olarak Kullanılmaktadır.	
8	601/6	Bahçeşehir 1. Kısım	Park Alanının Ve Dini Tesis Alanının Bir Kısımı Site Giriş Yolu Olarak Kullanılmaktadır.	
9	441/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Park Alanı Bahçe Olarak Kullanılmaktadır.	490,73
10	442/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Park Alanı Bahçe Olarak Kullanılmaktadır.	184,34
11	440/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Park Alanı Bahçe Olarak Kullanılmaktadır.	448,75
12	430/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Park Alanı Bahçe Olarak Kullanılmaktadır.	435,07
13	431/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Park Alanı Bahçe Olarak Kullanılmaktadır.	325,53
14	426/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Otopark Cebi Bahçe Olarak Kullanılmaktadır	150
15	420/3	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	100
16	419/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	624
17	418/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	100
18	421/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	112
19	429/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	191,52
20	423/4	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	162,52
21	355/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	145,10
22	356/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	105,97
23	359/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Site Tarafından Kullanılmaktadır.	149,66
24	362/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Ve Otopark Cebi Bahçe Olarak Kullanılmaktadır	326,79
25	367/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Ve Otopark Cebi Bahçe Olarak Kullanılmaktadır	337,08
26	366/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Ve Otopark Cebi Bahçe Olarak Kullanılmaktadır	94,24

27	381/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Ve Otopark Cebi Bahçe Olarak Kullanılmaktadır	502,00
28	380/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Kamusal Alan Ve Otopark Cebi Bahçe Olarak Kullanılmaktadır	427,50
29	378/2	Bahçeşehir 2. Kısım	Otopark Cebi Bahçe Olarak Kullanılmaktadır	241,60

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki park ve yeşil alanların bütün vatandaşların kullanımına açık olacak şekilde kullandırılmasına yönelik çalışmalara devam edildiği, bahse konu alanlar üzerinde işgal tespit edilmesi halinde kanun ve yönetmelikler çerçevesinde ecrimisil bedeli takdir edilerek bu bedelin tahsil işlemlerinin sağlandığı, akabinde mezkûr yerlerin işgalden arındırılması işlemlerinin yapıldığı, bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

İdarenin bulguya vermiş olduğu cevapta mevzuatın emrettiği hususlar belirtilmiş, herhangi bir işgalin tespit edilmesi halinde mevzuatın emredici hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda işgalli olduğu belirtilen 29 adet taşınmaz ile ilgili tesis edilen bir işlemin bulunup bulunmadığına ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

İmar Kanunu uyarınca arsa ve arazilerin düzenlenmesi esnasında ilgili taşınmazlardan alınan ve yine bölgenin ortak ihtiyaçları için tüm halk tarafından kullanılması öngörülen alanların münhasıran bazı kişi ve sitelerin kullanımına bırakılması yasal bir uygulama niteliğinde değildir. Söz konusu alanlar için ecrimisil tahakkukları yapıp tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi, park ve yeşil alan olarak kullanılması gereken yerlerin plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması, müşterek ihtiyaçların giderilmesi için ayrılan taşınmazların ise tüm vatandaşların kullanımına açılması gerekmektedir.

BULGU 5: Kapalı Pazar Yerlerinin İşletilmesi Hakkının Pazar Alanları Dışındaki Yerlerin İşletilmesini de İçerecek Şekilde Devredilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan kapalı pazar yerlerinin işletilmesi hakkının pazar yerleri dışında kalan tüm unsurları da kapsayacak şekilde devredildiği görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde, üreticiler ve pazarcılar tarafından satışa sunulan mallar ile belediyece müsaade edilen diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin doğrudan tüketicilere perakende olarak satıldığı açık veya kapalı pazar

yerleri semt pazarı olarak, belediyelerce tespit edilecek yer ve günlerde kurulan üretici ve semt pazarları ise pazar yerleri olarak tanımlanmaktadır.

Kanun'un "Pazar yerleri" başlıklı 7'nci maddesinin beşinci fıkrası ile belediyeler, modern pazar yerleri kurmak, işletmek ya da Bakanlığın belirleyeceği usul ve esaslar dahilinde yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince kurulmasını ve işletilmesini sağlamak, pazar yerlerinde malların hijyenik şartlarda satışa sunulmasını sağlayıcı uygun çalışma ortamını oluşturmak ve altyapı ile çevre düzenlemelerini yapmak, tüketicinin korunmasına yönelik tedbirleri almak ve gerekli denetimleri yapmakla görevli kılınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasında ise pazar yerlerinin kurulması ve kapatılmasına, işleyiş, yönetim ve denetimine, üretici ve pazarcılarda aranılacak niteliklere, bunların çalışmalarına, yapacakları satışlara, haklarına, uymakla yükümlü buldukları kurallara ve faaliyetlerinin yürütülmesine dair diğer hususlara ilişkin usul ve esasların ilgili bakanlıkların uygun görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Kanun'un ilgili maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 12.07.2012 tarihli ve 28351 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'in "Pazar yerlerinin kurulması ve işletilmesi" başlıklı 5'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, pazar yerlerinin, belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince işletilebileceği ifade edilmiştir.

11.02.2011 tarihli ve 2011/37 sayılı meclis kararı ile Başak Mahallesi (Tapu kayıtlarına göre İkitelli-1 mahallesi) 1257 Ada 2 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan otopark, semt pazarı, fuar ve sergi alanı ile satış ünitelerinin üst hakkı karşılığı 30 yıl süre ile belediye şirketine işlettirilmesine,

10.07.2015 tarihli ve 2015/61 sayılı meclis kararı ile Bahçeşehir ilçesi 2. Kısım mahallesi (Tapu kayıtlarına göre Hoşdere mahallesi) 539 ada 1 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan kapalı semt pazarının (Pazartürk) 25 yıl süre ile bedelli olarak belediye şirketine tahsisine,

10.01.2015 tarihli ve 2015/62 sayılı meclis kararı ile Kayabaşı Mahallesi 907 ada park parselde bulunan taşınmaz üzerinde bulunan kapalı oyun alanının haftanın belli günlerinde kapalı sent pazaryeri olarak işletilmesi amacıyla 25 yıl süre ile bedelli olarak belediye şirketine tahsisine karar verilmiştir. Tahsis kararları sonrasında belediye ile şirketi arasında protokol düzenlenerek imza altına alınmıştır.

Yapılan incelemede her üç kapalı pazar yerinde de pazarın kurulmadığı günlerde tüm alanların (fuar ve sergi alanı) şirketin işletmesine bırakıldığı, pazar yerleri dışında kalan haftanın her günü açık bir şekilde ticari işletmesine devam eden iş yerlerinin de işletilmesi hakkının pazar yerlerinin işletilmesi hakkıyla birlikte tahsis ve üst hakkı verilmesine konu edildiği, bu suretle 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale yolu ile kiraya verilmesi gereken iş yerlerinin de meclis kararı ile şirketin kullanımına bırakıldığı tespit edilmiştir.

Pazar yeri olarak nitelendirilen pazarcı ve üretici satış yerleri ile pazar yerlerinde mevzuatı gereği bulunması gereken zorunlu alanların dışında kalan yerlerin işletilmesi ve/veya kiraya verilmesi hakkının ihale yapılmaksızın meclis kararı ile Belediye şirketine bırakılması mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; kapalı pazar yerlerinin işletilmesi hakkının şirkete devredilmesi aşamasında devir bedeli belirlenirken pazar alanlarının dışındaki ünitelerin de hesaba katılarak fiyatlandırma yapıldığı, ancak bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Kapalı pazar alanlarının İdarece devri sırasında devir bedelinin belirlenmesi aşamasında pazar yerleri dışında kalan sabit işletmelerin de hesaba katılmak suretiyle fiyatlandırma yapılması belediyenin maddi kaybının önüne geçilmesi açısından olumlu olsa da bu durum söz konusu taşınmazların işletilmesi hakkının ihale edilmesi suretiyle kiraya verilmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak, pazar yerlerindeki taşınmazlara ilişkin pazar işletmeciliği faaliyetleri kapsamı dışında bulunması gereken taşınmazların 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak rekabetin sağlanması suretiyle ihale yapılması suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Pazar Yerlerinde Aynı Kişilere İki'den Fazla Yer Verilmesi

İdarenin, aynı pazar yerinde, bir kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak en fazla iki satış yeri verilebileceği yönündeki mevzuat hükmüne aykırı hareket ettiği görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile pazar yerlerinin kuruluş, işleyiş, yönetim ve denetimine ilişkin usul ve esaslar, uygulanacak yaptırımları ile kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde düzenlenmiştir.

Semt ve üretici pazarlarını modern bir yapıya kavuşturmak, bu yerlerde sebze ve meyveler ile belediyece müsaade edilen diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin ticaretinin kaliteli, standartlara ve gıda güvenilirliğine uygun olarak serbest rekabet şartları içinde yapılmasını temin etmek, tüketicilerin hak ve menfaatlerini korumak ve üreticiler ile pazarcuların faaliyetlerini düzenlemek amacıyla hazırlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik ise 12.07.2012 tarihli ve 28351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5957 sayılı Kanun’un “Toptancı hallerindeki işyerleri ile pazar yerlerindeki satış yerlerinin işletilmesi” başlıklı 11’inci maddesinin altıncı fıkrasında aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri tahsis edildiği veya kiralandığı anlaşılmanın, kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği hüküm altına alınmıştır.

Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik’in; “Satış yerlerinin işletilmesi” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında aynı pazar yerinde, bir kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak en fazla iki satış yeri verilebileceği; “Tahsisin iptali ve kira sözleşmesinin feshi” başlıklı 27’nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde ise doğrudan veya dolaylı olarak aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri kullandığı anlaşılmanın, tahsislerinin iptaline karar verileceği, ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediye sınırları içerisinde 5 farklı günde açık semt pazarı ve ayrıca 3 adet kapalı pazar yerinin bulunduğu; semt pazarlarında tahtası bulunan esnafların yaklaşık %91’inin, kapalı pazar yerinde tahtası bulunan esnafların ise yaklaşık %46’sının aynı pazar yerinde ikiden fazla sayıda satış yerine sahip olduğu tespit edilmiştir.

Semt pazarları ile kapalı pazar yerlerindeki pazar tahtası sahiplik durumuna ilişkin ayrıntılı bilgi aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 12: Semt Pazarlarındaki Tahta Sahiplik Durumu

Mahalle	Günü	3-10 Adet (10 Hariç) Arası Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı (A)	10-20 Adet (20 Hariç) Arası Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı (B)	20 Adet ve üzerinde Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı (C)	2'den Fazla Sayıda Pazar Tahtası Sahip Olan Esnaf Sayısı (D)=(A+B+C)	Pazardaki Toplam Esnaf Sayısı (E)	Pazarda 2'den Fazla Tahta Sahipliği Oranı (F)=(D/E) x 100
Güvercintepe	Pazartesi	59	15	7	81	91	%89,01

Şahintepe	Salı	71	16	4	91	104	%87,50
Güvercintepe	Çarşamba	91	29	2	122	142	%85,92
Ziya Gökalp	Cuma	51	15	1	67	68	%98,53
Şahintepe	Cumartesi	56	21	6	83	88	%94,32

Semt pazarlarında en çok pazar yeri tahsisi yapılan esnaflar incelendiğinde;

- Pazartesi günleri kurulan pazarda tek bir esnafa ait 29 adet,
- Salı günleri kurulan pazarda tek bir esnafa ait 29 adet,
- Çarşamba günleri kurulan pazarda tek bir esnafa ait 57 adet,
- Cuma günleri kurulan pazarda tek bir esnafa ait 25 adet,
- Cumartesi günleri kurulan pazarda ise tek bir esnafa ait 27 adet,

pazar tahtası bulunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 13: Kapalı Pazar Yerlerindeki Tahta Sahiplik Durumu

Kapalı Pazar Yerinin Adı	Pazarın Kurulduğu Gün	Pazarın Niteliği	3-10 Adet (10 Hariç) Arası Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı (A)	10-20 Adet (20 Hariç) Arası Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı (B)	20 Adet ve üzerinde Tahtaya Sahip Esnaf Sayısı (C)	2'den Fazla Sayıda Pazar Tahtası Sahip Olan Esnaf Sayısı (D)=(A+B+C)	Pazardaki Toplam Esnaf Sayısı (E)	Pazarda 2'den Fazla Tahta Sahipliği Oranı (F)=(D/E) x 100
Başak Pazar	Perşembe	Tekstil	104	5	1	110	269	%40,89
	Perşembe	Gıda	20	0	0	20	87	%22,99
	Pazar	Tekstil	87	2	0	89	309	%28,80
	Pazar	Gıda	28	2	0	30	102	%29,41
Kayaşehir Pazar	Pazartesi	Tekstil	39	3	1	43	92	%46,74
	Pazartesi	Gıda	55	3	0	58	78	%74,36
	Cuma	Tekstil	42	3	0	45	98	%45,92
	Cuma	Gıda	48	8	0	56	78	%71,79
Pazar Türk	Salı	Tekstil	118	2	2	122	361	%33,80
	Salı	Gıda	60	14	1	75	104	%72,12
	Cumartesi	Tekstil	116	5	1	122	371	%32,88
	Cumartesi	Gıda	63	13	2	78	145	%53,79

Kapalı pazar yerlerinde en çok pazar yeri tahsisi yapılan esnaflar incelendiğinde;

- Başak Pazar'da;
 - Perşembe günleri kurulan tekstil pazarında tek bir esnafa ait 23 adet,
 - Perşembe günleri kurulan gıda pazarında tek bir esnafa ait 6 adet,

- Pazar günleri kurulan tekstil pazarında iki farklı esnafa ait 12’şer adet,
- Pazar günleri kurulan gıda pazarında iki farklı esnafa ait 10’ar adet,
- Kayaşehir Pazar’da;
 - Pazartesi günleri kurulan tekstil pazarında tek bir esnafa ait 20 adet,
 - Pazartesi günleri kurulan gıda pazarında üç farklı esnafa ait 12’şer adet,
 - Cuma günleri kurulan tekstil pazarında iki farklı esnafa ait 12’şer adet,
 - Cuma günleri kurulan tekstil pazarında tek bir esnafa ait 14 adet,
- Pazar Türk’te;
 - Salı günleri kurulan tekstil pazarında tek bir esnafa ait 24 adet,
 - Salı günleri kurulan gıda pazarında tek bir esnafa ait 22 adet,
 - Cumartesi günleri kurulan tekstil pazarında tek bir esnafa ait 26 adet,
 - Cumartesi günleri kurulan gıda pazarında tek bir esnafa ait 34 adet,

pazar tahtası bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; pazar yerlerinin işletilmesine ilişkin hazırlanan şartname ve protokollerin aynı kişilerin ikiden fazla alım yapmamasına yönelik hazırlandığı, akabinde yapılan devir ve satışlar esnasında şartnameye aykırı işlem tespit edildiğinde gerekli işlemlerin yapıldığı, bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Ancak, yukarıda belirtildiği üzere gerek açık pazar yerleri gerekse kapalı pazar yerlerindeki esnafların tahta sayıları göz önüne alındığında mevzuat hükümlerine aykırı çok sayıda işlemin var olduğu görülmektedir.

Semt pazarları ile kapalı pazar yerlerindeki rekabet ortamını sağlamak, tekelleşmenin önüne geçilerek tüketicinin hak ve menfaatlerini korumak adına mevzuat hükümlerine aykırılıkların giderilmesi gerekmektedir. Bu açıdan aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri olanların durumu Yönetmeliğe uygun hale getirilmelidir.

BULGU 7: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Otoparkların Mevzuata Uygun Bir İşleme Tesis Edilmiş Hakka Sahip Olmaksızın ve Herhangi Bir Kullanım Bedeli Ödemeksizin Belediye Şirketi Tarafından İşletilmesi

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan otoparkların, İdarece tesis edilmiş hukuki bir işleme dayanmaksızın belediye iştirak şirketi tarafından işletildiği ve işletmecilik hakkı karşılığında herhangi bir bedel tahsil edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, 36'ncı maddesinde ise; 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesine göre belediye taşınmazlarının üç yıldan fazla süreyle kiralanmasına karar verme yetkisi belediye meclisinde, "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesine göre ise belediye taşınmazlarının süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verme yetkisi belediye encümenindedir.

Belediyeye ait taşınmazların 5393 sayılı Kanun'un 18 ve 34'üncü maddeleri doğrultusunda 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak kiraya verilmesi gerekmektedir. Belediye şirketlerini bu hükümden istisna kılacak herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediye taşınmazlarının kiraya verilmesi veya işletme haklarının devredilmesinin ihale ile yapılması yasal zorunluktur.

Yapılan incelemede; Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında olan 4 adet taşınmaz üzerinde İdarece tesis edilmiş hukuki bir işleme dayanmaksızın belediye iştirak şirketi tarafından otopark işletmeciliği yapıldığı, ancak işletmecilik hakkı karşılığında Belediyeye herhangi bir bedel ödenmediği tespit edilmiştir.

Tablo 14: Belediye İştirak Şirketi Tarafından İşletilen Otoparklar

Sıra No	Otopark Adı	Kapasite (Adet)	Ada ve Parsel Numarası	Mülkiyet Durumu
1	1002-Kültür Açık Otoparkı	100	314/21-22-23-24	Başakşehir Belediyesi
2	1003-Kültür Katlı Otoparkı	160	274/6	Başakşehir Belediyesi

3	1004-Gölet Açık Otoparkı	500	604/3 - 605/3 - 606/3 - 606/6	Başakşehir Belediyesi
4	1005-Doğa Parkı Açık Otoparkı	40	-	Başakşehir Belediyesi

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen şirketin Belediyenin hisselerinin tamamının sahibi olduğu belediye iştirak şirketi olduğu, belediye şirketi tarafından işletilen otoparkların bir kısmından bedel tahsil edilmeye başlandığı, diğer otoparkların işletilmesinden doğacak bedellere ilişkin iş ve işlemlerin devam ettiği, bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki bulgu konusu yapılan husus yalnızca söz konusu otoparkların işletilmesi karşılığında bedel tahsil edilmemesi hususu değil, aynı zamanda bu yerlerin ihalesiz olarak verilmesi hususudur. Bu açıdan Belediye şirketi tarafından işletilen otoparklardan bedel tahsil edilmeye başlanması veya başlanacak olması mevzuata aykırılıkları ortadan kaldırmamaktadır. Belediye taşınmazlarının kullanılması hususunda, belediyenin kendine ait şirketi dahi olsa, bu taşınmazların ihalesiz bir şekilde kullanılmasına cevaz veren herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda, Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların Belediyenin kendi şirketleri de dahil olmak üzere üçüncü kişilere kullanılması için mevzuatta öngörülen ihale usullerine başvurulması ve düzenlenecek ihalelerde oluşan bedellerin tahsil edilmesi amacıyla gerekli işlemlerin tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Bazı Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin İhalelerin Şartnamelerine Belediye Şirketi Lehine İhaleye Katılımı Kısıtlayıcı Hükümler Konulması ve Bu İhalelerde Muhammen Bedelin Piyasa Rayiçlerinin Altında Tespit Edilmesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen taşınmaz kiralamalarına ilişkin hesap ve kayıtların incelenmesi sonucunda; Belediye şirketi üzerinde kalan taşınmaz kiralamalarına ilişkin ihalelerde rekabet ortamının oluşturulmadığı, şartnamelere yazılan bazı hükümlerle ihalelerin rekabetten uzak hale getirildiği, tefrişatlı olarak kiraya verilen yerlerin muhammen bedelinin çok düşük olarak belirlendiği, bu şekilde yapılan ihalelere tek teklif sahibi olan Belediye şirketinin girerek ihaleleri kazandığı tespit edilmiştir.

Başakşehir Belediyesi tarafından çeşitli tarihlerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca "kapalı teklif usulü" ile taşınmaz ve işletme kiralama ihaleleri

gerçekleştirilmiştir. Yapılan ihalelerin incelenmesi sonucunda; rekabete açık olan söz konusu ihale usulünün ihale şartnamelerine yazılan ve ihalenin özü ile uyumsuz bazı hükümlerle rekabetten uzak hale getirildiği, sosyal tesisler ile kiraathanelerin kiralınması işlerinin tefrişatlı olarak yapılmasına rağmen aylık muhammen bedellerinin çok düşük olarak belirlendiği, tüm ihalelerde tek firma olan Belediye şirketinin ihalelere girerek, zahiren rekabetçi fakat gerçekte kısıtlanmış bir ihale ortamında rahatlıkla ihaleleri kazandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu ihalelere ait şartnamelerin ihaleye katılımı kısıtlayıcı hükümlerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 15: Şartnamelerde Yer Alan İhaleye Katılımı Kısıtlayıcı Hükümler

Sıra No	İşin Adı	Şartnamedeki İhaleye Katılımı Kısıtlayıcı Hükümler	İhale Tarihi	İdare Tarafından Belirlenen Aylık Muhammen Bedel	İhale Sonucu Oluşan Bir Aylık Kira Bedeli
1	Başahşehir ilçesi Bahçeşehir 2. Kısım mahallesi 658 ada Park parsel sayılı yerde bulunan sosyal tesisin kiraathane olarak tefrişatı ile birlikte kiraya verilmesi	İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin daha önce bir kamu kurumunun sosyal tesisini en az 3 (üç) yıl işletmiş olması İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin ihalenin yapıldığı yıldan önceki 3 yıla ait toplam cirosunun en az 10.000.000,00 TL olması	07.02.2019	500,00 TL + KDV	600,00 TL + KDV
2	Başahşehir ilçesi Kayabaşı mahallesi Adnan Menderes Bulvarı 982 Ada 4 Parsel sayılı yerde bulunan sosyal tesisin kiraathane olarak tefrişatı ile birlikte kiraya verilmesi	İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin daha önce bir kamu kurumunun sosyal tesisini en az 3 (üç) yıl işletmiş olması İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin ihalenin yapıldığı yıldan önceki 3 yıla ait toplam cirosunun en az 10.000.000,00 TL olması	07.02.2019	500,00 TL + KDV	600,00 TL + KDV
3	Başahşehir ilçesi Ziya Gökalp mahallesi 1340 Ada 21 Parsel sayılı yerde bulunan sosyal tesisin kiraathane olarak tefrişatı ile birlikte kiraya verilmesi	İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin daha önce bir kamu kurumunun sosyal tesisini en az 3 (üç) yıl işletmiş olması İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin ihalenin yapıldığı yıldan önceki 3 yıla ait toplam cirosunun en az 10.000.000,00 TL olması	07.02.2019	500,00 TL + KDV	600,00 TL + KDV
4	Başahşehir ilçesi Kayabaşı mahallesi 982 Ada 4 Parsel sayılı yerde bulunan millet kiraathanesi	İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin ihalenin yapıldığı yıldan önceki 3 yıla ait toplam cirosunun en az 10.000.000,00 TL olması	18.06.2019	4.000,00 TL + KDV	5.000,00 TL + KDV

	İçerisindeki kafeteryanın tefrişatı ile birlikte sosyal tesis olarak kiraya verilmesi	İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin kamu kurumlarına ait en az 4 adet sosyal tesisi sözleşmeli olarak işletiyor olması ve bunlardan en az birinin 3 yıl süreli işletiyor olduğunu belgelemesi			
5	Başakşehir Belediyesi'nin tasarrufu altında bulunan yerlere 1,5 m2 alanlı 30 adet otomat makinesi konulması amacıyla muhtelif yerlerin kiraya verilmesi	İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin ihalenin yapıldığı yıldan önceki 3 yıla ait toplam cirosunun en az 10.000.000,00 TL olması İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin kamu kurumlarına ait en az 4 adet sosyal tesisi sözleşmeli olarak işletiyor olması ve bunlardan en az birinin 3 yıl süreli işletiyor olduğunu belgelemesi	19.03.2019	4.500,00 TL + KDV	5.400,00 TL + KDV
6	Sular vadisi sosyal tesisin üst katında yer alan iş yerinin sosyal tesis olarak kiraya verilmesi	İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin ihalenin yapıldığı yıldan önceki 3 yıla ait toplam cirosunun en az 10.000.000,00 TL olması İhaleye iştirak edecek gerçek veya tüzel kişilerin kamu kurumlarına ait en az 4 adet sosyal tesisi sözleşmeli olarak işletiyor olması ve bunlardan en az birinin 4 yıl süreli işletiyor olduğunu belgelemesi	14.11.2019	2.500,00 TL + KDV	3.000,00 TL + KDV

İhale şartnamelerine yukarı yer alan hükümler konularak ihaleye katılım ciddi manada kısıtlanmıştır. Rekabet ortamı oluşmadan gerçekleşen ihalelerde yukarıda yer alan şartları belediyelerin sosyal tesis işletmeciliği yapan kendilerine ait şirketleri dışında tek sağlayacak şirket olan Belediye Şirketi, tek istekli olarak ihalelere teklif vererek ihaleleri kazanmıştır. Üstelik, tefrişatlı olarak kiralanan ve muhammen bedeli çok düşük olarak belirlenen taşınmazlar için rekabet ortamı oluşmadığından, ihale bedeli de muhammen bedele çok yakın olarak oluşmuştur. Uygulanan bu yöntemle 2886 sayılı Kanun'un temel ilkelerine göre oluşması gereken rekabet, işlem safahatının hiçbir aşamasında tam olarak gerçekleşmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespitler dikkate alınarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamunun mülkiyetinde veya tasarrufu altında bulunan yerlerin kiralanmasında rekabet ilkesine azami riayet edilmeli, rekabetin engellendiği her türlü eylem ve işlemde kaçınılmalıdır. Aksi bir uygulama ihale kanunları ile getirilen en temel ilke olan "rekabet" ilkesinin zedelenmesine sebebiyet verecektir.

BULGU 9: Kiralama İhalelerinde İşin Toplam Süresinin Dikkate Alınmaması Nedeniyle Geçici ve Kesin Teminatlar ile İhale Kararlarından Tahsil Edilmesi Gereken Damga Vergisinin Eksik Tahsil Edilmesi

Belediyenin gerçekleştirdiği taşınmaz ihalelerinden alınan geçici teminat, kesin teminat ve ihale karar damga vergisi hesabında hata yapıldığı görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 3'üncü maddesinde Damga Vergisinin mükellefinin kâğıtları imza edenler olduğu ve resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kâğıtların Damga Vergisini kişilerin ödeyeceği, 8'inci maddesinde bu Kanunda yazılı resmi daireden maksadın, genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olduğu, yine aynı Kanun'a ekli (I) sayılı tablonun I. Akitlerle ilgili kâğıtlar kısmında belli parayı ihtiva eden sözleşmelerden Binde 9,48, kira mukavelenamelerinden (Mukavele süresine göre kira bedeli üzerinden) Binde 1,89, II. Kararlar ve mazbatalar kısmının ikinci fıkrasında ihale Kanunlarına tabi olan veya olmayan resmi daire ve kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların her türlü ihale kararlarından Binde 5,69 oranında damga vergisi alınması gerektiği belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Geçici teminat" başlıklı 25'inci maddesinin birinci paragrafında, "*İsteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin % 3'ü oranında geçici teminat alınır. 10 uncu madde uyarınca yapılacak ihalelerde geçici teminat teklif edilen bedelin, tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında ise satışa esas bedelin % 3'ünden az olamaz.*", "Kesin teminat" başlıklı 54'üncü maddesinde, "*Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır. Tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında kesin teminat, ihale bedelinin % 6'sından az olamaz.*

Müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminatı gelir kaydedilir."

düzenlemesi yapılmıştır.

Açıklığa kavuşturulması gereken husus "tahmin edilen bedel" ve "ihale bedelinin" ne olduğudur. Taşınmaz satışında tahmin edilen bedel idarece satışı için öngörülen fiyattır. Kiralamada ise tahmin edilen bedel kiraya verilecek taşınmazın kiraya verileceği toplam süreye tekabül eden kira bedelidir. Taşınmaz satışında ihale bedeli taşınmazın satış bedelidir.

Kiralamada ise yıllık veriliyor ise yıllık kira bedeli, ancak kiraya verilen taşınmazın bir yıldan uzun süreli kiraya verilmesinde ise toplam süreye tekabül eden kira bedeli karşılığıdır.

Buna göre, bir yıldan fazla süreli kiralamalarda geçici teminat toplam kira süresine denk gelen tahmin edilen bedel üzerinden; kesin teminat ile ihale kararına ilişkin damga vergisi ise toplam süreye denk gelen ihale bedeli (kira bedeli) üzerinden hesaplanmalıdır.

Yapılan incelemede; kiralama ihalelerinde tahmin edilen bedel olarak ilk yıla ilişkin tutarın belirlendiği ve bu tutar üzerinden geçici teminatın alındığı, aynı şekilde, kesin teminat ile ihale kararından alınması gereken damga vergisi hesabının da ilk yıl idareye ödenecek tutar üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; iş ve işlemlerin bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bir yıldan fazla süreli yapılan kiralamalarda kesin teminat ile damga vergisi farklarının tahakkuk ettirilerek tahsilinin sağlanması, bundan sonra yapılacak ihalelerde ise gerekli önlemlerin alınarak mevzuat hükümlerine uygun davranılması gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait taşınmazlardan beş yılı aşan sürelerle kiraya verilenlerin her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin belirlenmesinde, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükme uygun işlem tesis edilmemesi sebebiyle Belediyeye ait taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı ve düşük kaldığı görülmüştür

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı iş yeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu'nun konut ve çatılı işyerlerinin kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde ise;

“Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir. ...” denilmektedir.

Türk Borçlar Kanunu’nun 344’üncü maddesinden açıkça anlaşılacağı üzere, kanun koyucu tarafından, kira bedelinin yenilenen kira dönemine ilişkin olarak belirlenmesi açısından üç durum dikkate alınmıştır:

Birinci durum, tarafların arasında kira bedeline ilişkin bir anlaşmanın bulunması; ikinci durum, taraflar arasında bu hususa dair hiçbir anlaşmanın bulunmaması ve üçüncü durum ise taraflar arasında kira bedelinin belirlenmesine dair anlaşma yapılmış olsa da olmasa da süresi 5 yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesinin mevcut olması durumlarıdır.

Buna göre taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hakim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

İdareye ait taşınmazlara ilişkin kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; toplam 33 kira dosyasından 17 tanesinin 5 yıldan uzun süreli kiraya verilen veya 5 yıldan kısa süreli olmakla beraber beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesi bulunan taşınmazlara ait olduğu, söz konusu taşınmazlara ilişkin beş yıldan sonraki kira artışlarının 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün aksine sözleşmesinde belirtildiği şekliyle TÜFE oranında artırıldığı, tespit edilmiştir.

İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin kurulduğu tarihten bu yana kira bedelinin TÜFE oranında artırılması ve kira sözleşmelerinde emsal uygulanmaması İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmaktadır. Konut ve çatılı iş yeri olan taşınmazların beş yıldan sonraki kira bedelinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenmesi Kanun'un amir hükmüdür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu kapsamında yasal süreler dikkate alınarak süresi dolan kiracılara yönelik rayiç bedel belirlenmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı, bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; süresi beş yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinin beş yıldan sonraki kira bedelleri 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak mezkûr Kanun'da belirtilen süreler içerisinde İdare tarafından dava açılması suretiyle hâkim tarafından belirlenmelidir.

BULGU 11: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

İdarenin kiraya vermiş olduğu bazı taşınmazların kira süreleri sona ermesine rağmen tahliye edilmediği, mevzuatınca zorunlu olmasına rağmen yeniden ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmediği, kira bedelinin yasal oranda artışı sağlanması suretiyle mevcut kira sözleşmesinin süresinin uzatıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde; Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu

hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla süreyle kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu belirtilmiş; 34'üncü maddesinde ise; Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamanın; süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermenin belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında olduğu hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Dolayısıyla, İdare taşınmazlarının kiracıları tarafından kira süresinin sonunda tahliye edilmeyerek işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Bununla birlikte, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun konut ve çatılı işyeri kiralalarını düzenleyen "Uygulama alanı başlıklı" 339'uncu maddesinde; *"Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır"* hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde bildirim yoluyla sözleşmenin sona erdirilmesi;

"Konut ve çatılı işyeri kiralalarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.

Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.

Genel hükümlere göre fesih hakkının kullanılabilceği durumlarda, kiraya veren veya kiracı sözleşmeyi sona erdirebilir." şeklinde düzenlenmiştir.

Konut ve çatılı iş yeri kirası niteliğinde olan kiralamalar için kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az on beş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir. Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.

Yapılan incelemede, muhtelif tarihlerde yapılan bazı kiralamaların kira sözleşmelerinde belirtilen kiralama sürelerinin bittiği; konut ve çatılı iş yeri niteliğindeki bazı kiralamaların ise kira sözleşmelerinde belirtilen sürelerden sonra Türk Borçlar Kanunu'nda belirlenen uzama sürelerinin de sona erdiği, buna rağmen söz konusu yerler için yeniden kiralama ihalesi yapılmadığı, mevcut kiracıların kira bedellerinin yasal oranda artırılması suretiyle süre uzatımı verilerek taşınmazların ihalesiz bir şekilde kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 16: Sözleşme Süresi Dolan Taşınmazlar

Sıra No	Mahalle	Ada	Parsel	Kiraya Verilen Yerin Yüzölçümü (m ²)	Kiraya Verilen Taşınmazın Cinsi	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Süresi
1	Bahçeşehir 2.kısım	270	3 parselin yanı	30 m	Çiçekçi	9.08.2010	3 yıl

2	Bahçeşehir 2.kısım	262	1 parselin önü	30 m	Büfe	2.06.2010	3 yıl
3	Bahçeşehir 2.kısım		1782	108,36 m	Kahvehane	24.01.2008	3 yıl
4	Bahçeşehir 2.kısım	514	Park	30 m	Büfe	6.08.2010	1 yıl
5	Bahçeşehir 2.kısım	434	12 parselin önü	30 m	Büfe	15.11.2008	3 yıl
6	Bahçeşehir 2.kısım	556	Park	30 m	Büfe	26.05.2010	3 yıl
7	Bahçeşehir 1.kısım	292	3		Açık+kapalı alan	5.04.2011	1 yıl
8	Bahçeşehir 2.kısım	248	1	30 m	Büfe	26.05.2010	3 yıl
9	Muhtelif mahalleler				Otomat makinası 11.ad.	7.11.2014	3 yıl
10	Muhtelif mahalleler				Otomat makinası 6 ad.	7.11.2014	3 yıl
11	Muhtelif mahalleler				Otomat makinası 13 ad.	7.11.2014	3 yıl
12	Bahçeşehir 1 kısım	298	6 parsel önü	30 m	Büfe	15.06.2011	1 yıl
13	Bahçeşehir 1 kısım	256	1 parselin karşısı	30 m	Büfe	26.05.2010	3 yıl

İhale yapılmaksızın kira sürelerinin uzatılması uygulaması 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olduğu gibi kira bedellerinin günümüz rayıçlarının altında kalması riskini de beraberinde getirmektedir. İdarenin mevcut uygulamasında kira süresi uzatılan her yıl için kiracıların ödemesi gereken kira bedelleri yasal oranlarda artırılmaktadır. Böylece yıllar önce kiraya verilen taşınmazların süreç boyunca ekonomik değerinde meydana gelen artışlar kira bedellerine yansımamakta, bu durum kiracılardan elde edilen kira gelirlerinin günümüz rayıçlarının altında kalma riskini ortaya çıkarmaktadır.

İdare, kiraya vermiş olduğu taşınmazlarını kiralamanın niteliğine göre tasnife tabi tutmalı, konut ve çatılı işyeri kiralaları için farklı, bunun dışındaki kiralamalar için farklı uygulamalar yaparak sözleşme süresi ile sözleşmenin kanun gereği uzama sürelerinin takibinin yapılmasını sağlamalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 6098 sayılı TBK kapsamında kiralarda yasal uzama süreleri dikkate alınarak işlem tesis edilmesi için çalışmalara başlanıldığı, akabinde yapılacak iş ve işlemlerde de denetim raporundaki bulgular dikkate alınarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kanundan doğan uzama süresi biten konut ve çatılı işyeri niteliğindeki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale edilmesi suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin ihalede ortaya çıkan sonuca göre yapılması ve dolayısıyla süre uzatımı yapılması suretiyle kiraya verilme işlemlerinin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 12: İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Meclis Kararında Tahsis Süresi Belirtilmemesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazların tahsis süresi belirtilmeksizin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne tahsis edildiği görülmüştür.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı İstanbul Sanat ve Meslek Eğitim Kursları'nın (İSMEK) faaliyetlerini sürdürebilmesi için iş birliği protokolü imzalamak ve uygulanmasını sağlamak üzere Başakşehir Belediye meclisince 11.03.2016 tarihli ve 2016/14 sayılı karar ile belediye başkanına yetki verilmiştir.

Söz konusu meclis kararının ardından 04.04.2016 tarihli İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitimi (İSMEK) Kurs Binalarının Kullanımına Dair Protokol taraflarca imza altına alınmıştır. Söz konusu protokolün 6'ncı maddesinde belirtilen adreslerde yer alan 5 adet taşınmazın Başakşehir Belediyesi tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne 1 yıl süre ile tahsis edileceği, aksi kararlaştırılmadıkça tahsis süresinin birer yıl re'sen uzayacağı kararlaştırılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde belediyeye ait taşınmazların tahsis edilmesine karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu açıkça düzenlenmiştir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Başakşehir Belediye meclisinin 11.03.2016 tarihli ve 2016/14 sayılı kararında protokolde yazılı 5 adet taşınmazın İSMEK faaliyetlerinde kullanılmasını teminen protokol yapılması hususunda belediye başkanına yetki verilmişse de, tahsis edilecek taşınmazların tahsis sürelerine ilişkin hiçbir ibare bulunmamaktadır. Taşınmazların tahsis edilmesine karar vermek yetkisi belediye meclisinde olduğu gibi bu tahsisin süresinin belirlenmesi yetkisi de belediye meclisine aittir. Bu yetkinin hiç kullanılmaması veya yapılacak protokolde düzenleme yapılmak suretiyle protokolü imzalayan taraflara bırakılması mevzuat hükümlerine uygun düşmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; cevabında iş ve işlemlerin bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda yürütüleceği ifade edilmiştir.

Söz konusu taşınmazların tahsis süresinin bizzat meclis tarafından belirlenmesi, belirlenen sürenin sonunda tekrar süre uzatılmasına ihtiyaç duyulması halinde yeniden meclis kararı alınması suretiyle tahsis süresinin uzatılması gerekmektedir.

BULGU 13: Otomatik Para Çekme Makinesi Yerlerinin İhale Yapılmaksızın Belirlenen Ücret Tarifesine Göre Kullanılması

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere konulacak otomatik para çekme makinesi (ATM) yerlerinin ihale yapılmaksızın ücret tarifesinde belirlenen bedel karşılığında kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği; "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu; "İhale usullerinin neler olduğu" başlıklı 35'inci maddesinde de idarelerin işin gereğine uygun olarak maddede belirtilen ihale usullerinden birini belirlemeleri gerektiği ifade edilmek suretiyle belediyelerce gerçekleştirilecek kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu ve taşınmazların bu Kanun'da belirtilen ihale usulleri uygulanmaksızın kiralanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

08.12.2022 tarihli ve 2022/75 sayılı meclis kararı ile kabul edilen 2023 Mali Yılı Ücret Tarifesine göre ATM koyulacak yerlerin yoğunluğu da göz önüne alınarak kademeli bir tarife belirlenerek ATM yeri talep eden bankaların tarifede belirlenen ücretleri ödemesi karşılığında kendilerine yer tahsis edilmesi sağlanmaktadır.

Tablo 17: ATM Yerlerine İlişkin Ücret Tarifesi

ATM Yeri	Tahsis Ücreti
Yoğun ticaret akışında bulunan cadde, sokak, meydan vb.	63.000,00
Prestij, ana-arter niteliğindeki yollar	45.000,00
Bulvar ya da bulvar niteliğindeki yollar	36.000,00
Cadde veya cadde niteliğindeki yollar	27.000,00
Sokak ya da sokak niteliğindeki yollar	22.500,00

ATM kabini kullandırma bedeli*	18.000,00-27.000,00
* Piyasa şartlarına göre ATM kabin kullanım bedeli değişiklik arz etmekte olup bir sefere mahsus alınmaktadır	

Yapılan incelemede; ilçe genelinde muhtelif tarihlerde yapılan sözleşmeye istinaden toplam 25 adet ATM yerinin tarife ile belirlenen ücretlerin ödenmesi karşılığında bankalara kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ATM yerlerinin meclis tarafından belirlenen tarifedeki ücret karşılığında kira sözleşmeleri kapsamında kullandırıldığı, kira artışlarının yasal düzenlemeler kapsamında yapıldığı, bulgudaki tespit ve tavsiyeler doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların üzerine ATM konulması suretiyle bankalara kullandırılması işi tipik bir taşınmaz kiraya verilmesi işini içerdiğinden bu taşınmazların Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilerek kiraya verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 14: Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen ve Teslimi Belli Bir Süreyi Gerektiren Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması

İdare tarafından doğrudan teminle gerçekleştirilen ve teslimi belli bir süreyi gerektiren bazı mal ve hizmet alımlarının sözleşmeye bağlanmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesi hükmüne göre idareler belli eşik değerleri aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarını ilan yapmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin yoluyla yapabilecekler; ihale komisyonu zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlarını temin edebileceklerdir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinde ise, anılan maddede belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususların idarelerin takdirinde olduğu fakat bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi

gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu, bir defada yapılacak alımlarda ise sözleşme yapılmasının idarelerin takdirinde olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre, doğrudan teminle yapılacak alımlarda sözleşme düzenlenmesi idarelerin takdirinde olmakla birlikte, bu kapsamda yapılacak alımlarda malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın mutlaka bir sözleşmeye bağlanması gerekmektedir.

Uygulamada, Başakşehir Belediyesi birimleri arasında bir uygulama birliği bulunmadığı, doğrudan teminle gerçekleştirilen ve teslimi belli bir süreyi gerektiren bir takım mal ve hizmet alımları için sözleşme imzalandığı, ancak bazıları için sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 18: Doğrudan Teminle Gerçekleştirilip Sözleşmeye Bağlanmayan İşler

Sıra No	Alımın Türü	Mahiyeti	İlgili Birimi	İşin Süresi	Tutarı (KDV Hariç)
1	Mal Alımı	Sular Vadisinde Kullanılmak Üzere Elektrik Panosu Alımı ve Montajı İşİ	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	40 Gün	303.546,25
2	Mal Alımı	İkram Malzemesi Alımı	Mali Hizmetler Müdürlüğü	45 Gün	216.000,00
3	Hizmet Alımı	Çiçek Gönderim Hizmet Alımı	Özel Kalem Müdürlüğü	86 Gün	281.200,00
4	Mal Alımı	Çelik Raf Alımı	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	7 Gün	358.650,00
5	Mal Alımı	İnşaat Malzemesi Alım İşİ	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	10 Gün	380.100,00
6	Hizmet Alımı	Periyodik Organizasyon, Eğitim ve Seminer Hizmet Alım İşİ	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	213 Gün	419.000,00
7	Hizmet Alımı	Mesleki Gelişimi Destekleyici Periyodik Seminer Hizmet Alım İşİ	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	93 Gün	416.500,00
8	Hizmet Alımı	Periyodik Seminer Hizmet Alımı İşİ	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	80 Gün	430.000,00
9	Mal Alımı	İkram Malzemeleri Alımı	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	10 Gün	365.000,00
10	Mal Alımı	Başakşehir Millet Bahçesinde Kullanılmak Üzere Pano ve Pompa Bakım Malzemesi Alımı ve Montaj	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	30 Gün	343.800,00

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; doğrudan teminle gerçekleştirilen ve teslimi belli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımlarının 2024 yılında sözleşmeye bağlanarak işlem yapılmaya başlandığı, bundan sonraki süreçte İdare tarafından mal ve hizmet alımlarında ilgili mevzuatın vazettiği şekilde iş ve işlemlerin hassasiyetle yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, idarece doğrudan teminle gerçekleştirilen mal veya hizmet alımı ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda mutlaka sözleşme yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: Doğrudan Temin ile Yapılan Bazı Hizmet Alımı İşlerinin Teknik Şartnamelerinin Yaklaşık Maliyet Belirlenmesi ve Fiyat Teklifi Alınmasını Sağlayacak Nitelikte Hazırlanmaması

İdare tarafından 2023 yılı içerisinde doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilen bazı hizmet alımı işlerine ilişkin teknik şartnamelerin işin uygulamasına ilişkin tereddüte veya yanlış anlamaya yol açmayacak şekilde düzenlenmediği, şartnamelerde yer alan ifadelerin açık ve kesin olmadığı, şartnamelerin mevcut haliyle sağlıklı bir piyasa araştırılması yapılması ve fiyat teklifi alınmasına imkân vermediği anlaşılmıştır.

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

Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'inci maddesinde mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği ifade edilmiştir. İdarece belirlenen ve şartnamede yer alan teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. İşin standartlarının veya özelliklerinin net olarak belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda ise "veya dengi" ifadesine yer verilmek şartıyla teknik şartnamelerde marka veya model belirtilebilmektedir.

Teknik şartnameler yapılacak işin uygulamasına ilişkin detaylı tarifler ile teknik özelliklerinin belirtildiği dokümanlar olduğundan, doğrudan temin sürecinin başlangıcından sonuna kadar her aşamayı etkileyen önemli belgelerdendir. İşin maliyeti bu belgelerde yazılı hususlar dikkate alınarak belirlenmekte, İdare personeli işin eksiksiz bir şekilde yapılıp yapılmadığının kontrolünü de yine bu belgelerde yazılı hususlara dayanarak yapmaktadır. Bu açıdan teknik şartnameler, işin piyasa fiyatının araştırılarak yaklaşık maliyetinin belirlenmesi,

istekliler tarafından fiyat teklifi oluşturulması, işin yapılması ve nihayetinde yapılan işin muayene ve kabulünün yapılması süreçlerinin her birini yakından ilgilendirmektedir.

Bu sebeple, hizmet alımı suretiyle yapılacak işin tarifinin, işin tüm detaylarını içerecek şekilde, istekliler açısından tereddüte yer vermeyecek açıklık ve netlikte teknik şartnamede yer almasının sağlanması İdarenin önemli bir ödevidir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilen bazı hizmet alımı işlerine ilişkin teknik şartnamelerde alınacak hizmete ilişkin tariflerin açık ve net bir şekilde yapılmadığı, teknik detaylara yer verilmediği ve bu suretle işin uygulamasına ilişkin tereddüte veya yanlış anlamaya yol açabilecek düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

Örneğin 31.01.2023 tarihli ve 1831 yevmiye numaralı ödeme emri belgesine bağlanan Başakşehir İstihdam Zirvesi Çalıştayı Hizmet Alımı İşi'nin teknik şartnamesinin "İşin Uygulama Esasları" başlıklı 3'üncü maddesinde

"-Çoklu oturumlar şeklinde, İdarece belirlenecek olan konular, idarenin belirleyeceği tarih ve salonlarda workshoplar icra edilecektir.

-Söyleşi programları, İdarece belirlenecek olan konular, idarenin belirleyeceği tarih ve salonlarda söyleşi programı icra edilecektir.

-Konuşmacı olarak katılacak olan katılımcıların ulaşımaları belirlenen saatte belirlenen salonda olacak şekilde sağlanacaktır.

-Kayıt işlemi; katılımcıların çalıştay alanına girmeden önce sistem üzerinden kayıtlarının alınarak, isimleri basılıp katılımcılara askılı isimlikler şeklinde teslim edilecektir.

-Sahne arkası kurulumları; gerçekleştirilecek programlarda sahne arkası kurulum desteği sağlanacaktır.

-Kokteyl hizmetleri; gerçekleştirilecek programlarda katılımcılara ve etkinliğe katkı sağlayan şahıs veya kurumlara verilmek üzere kokteyl hizmeti sağlanacaktır.

-Çiçek buketi; gerçekleştirilecek programlarda katılımcılara ve etkinliğe katkı sağlayan şahıs veya kurumlara verilmek üzere 1. Sınıf çiçek buketi hizmetinin sağlanması." denilmek suretiyle işin tarifi yapılmıştır.

Aynı tarifler 09.06.2023 tarihli ve 7608 yevmiye numaralı ödeme emri belgesine bağlanan Periyodik Seminer Hizmet Alımı İşine ilişkin teknik şartnamede de yer almıştır.

21.12.2023 tarihli ve 16331 yevmiye numaralı ödeme emri belgesine bağlanan Mesleki Gelişimi Destekleyici Periyodik Seminer Hizmet Alımı İşine ait teknik şartnamede yukarıda yer verilen tariflerden daha detaylı açıklamalar yapılmış, gerçekleştirilecek seminer ve projelere alanında uzman kaç konuşmacı/katılımcının geleceği sayı olarak belirtilmişse de, katılacak kişilerin taşınması gereken özelliklere, yetkinliklerine ilişkin bilgilere yer verilmemiştir.

22.12.2023 tarihli ve 16470 yevmiye numaralı ödeme emri belgesine bağlanan Başakşehir İstihdam Zirvesi Çalıştayı 2 Hizmet Alımı İşine ile 06.12.2023 tarihli ve 15737 yevmiye numaralı ödeme emri belgesine bağlanan Periyodik Seminer Hizmet Alımı İşine teknik şartnamelerinde yapılacak programların sayısı, yer ve zamanına ilişkin belirsizlikler, konuşmacı olarak katılacak kişilerin sayısı ve yetkinliklerine ilişkin belirsizlikler, kayıt işlemleri ile sahne arkası kurulumları işlerinin nasıl yapılacağı ve teknik şartnamede yapılması gerektiği belirtilen diğer işlerin detaylarına ilişkin yetersiz tarifler, kokteyl hizmetlerine ilişkin katılımcı sayısı, verilecek yiyecek ve içeceklerin taşınması gereken özelliklere ilişkin bilgilerin bulunmaması yukarıda sayılan gerekliliklere ters düşmektedir.

Daha sonraları yapılan hizmet alımı işlerinin teknik şartnamelerinde yapılacak seminer veya proje sayısı ile bu organizasyonlara katılacak uzman/konuşmacı sayısına ilişkin sayılara yer verilerek bir takım iyileştirmeler yapılmıştır. Ancak, bu teknik şartnamelerde de fiyat teklifi oluşturulması sırasında tereddüde mahal vermeyecek tariflerin yapıldığını söylemek mümkün bulunmamaktadır. Zira, bu işler kapsamında İdarece gelmesi istenen konuşmacıların yetkinlikleri hakkında hiçbir tarif yapılmamış, *“İdarece belirlenecek alanında uzman konukların katılımı sağlanacaktır.”* denilmek suretiyle genel geçer bir tanıma yer verilmiştir. Yapılacak seminerlere konuşmacı olarak katılacak alanında uzman sayılan her bir kişinin sahne alma bedeli de denilen kaşe bedelleri farklılık göstermektedir. Bu açıdan doğru bir piyasa araştırması yapılmasının sağlanması, sağlıklı fiyat tekliflerinin alınması açısından konuşmacı olarak gelmesi istenen alanında uzman kişilerin yetkinliklerinin de teknik şartnamede belirtilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması mümkün değilse Kanun’da da ifadesini bulduğu üzere konuşmacı olarak gelmesi muhtemel kişilerin isimlerinin tek tek belirtilip *“veya dengi”* ifadesine yer verilmek şartıyla bir liste hazırlanarak muhtemel isteklilerin sağlıklı bir fiyat teklifi hazırlamasını sağlayacak düzenlemelere yer verilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyeler göz önünde bulundurularak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Hizmet alımı işlerinin teknik şartnamelerinin istekli olabilecek kişiler açısından tereddüte yol açmayacak şekilde işin tüm detayını açıklayacak tarifler yapılması suretiyle oluşturulması ve bu şekilde sağlıklı bir piyasa araştırması yapılarak doğru ve güvenilir maliyet çalışması yapılmasına imkân sağlanması gerekmektedir.

BULGU 16: Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi

İdarenin diğer kamu idarelerine olan borçlarının zamanında ödenmemesi nedeniyle bütçeye ek faiz yükü olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği; ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hüküm altına alınmıştır.

İlgili Kanun'un "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümlerden dolayı sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 5018 sayılı Kanun'un belirtilen 34'üncü maddesi hükmü doğrultusunda işlem yapılmadığı; vadesi geçmiş vergi ve primler ile kamu idarelerine ait paylar bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibarıyla biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların aşağıdaki tabloda detayları belirtilen kanunlar çerçevesinde yapılandırıldığı ve vadesinde ödenmeyen toplam 227.839.636,81 TL prim ve kamu payı borcunun yapılandırılması kapsamında da İdareye toplam 233.324.310,98 TL ek faiz yükü olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin yapılandırılan borçları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 19: İdarenin Yapılandırılan Borçlarına İlişkin Bilgiler

Neve	Yapılandırma Ana Para (TL)	Faiz (TL)	Faiz Oranı (%)	Borç Toplamı (TL)
Vergi Dairesine Olan Borçlar (7440 sayılı Kanun)	135.055.868,10	121.550.281,29	90,00	256.606.149,39
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı Borcu (7440)	92.783.768,71	111.774.029,69	120,47	204.557.798,40
Toplam	227.839.636,81	233.324.310,98		461.163.947,79

Kamu kaynağının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını temin amacıyla, İdarenin kamu kurumlarına olan borçlarının mevzuatında belirtilen şekliyle zamanında ödenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 17: Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

İdarenin yetki ve sorumluk alanı içindeki bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisinin tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

...

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.

...

(Değişik beşinci fıkra: 30/12/2004-5281/18 md.) İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi, aşağıdaki tarifeye göre alınır ve büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanır.

...

Bu maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan tutarlar, her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılır. Bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini

aşmayan kesirleri dikkate alınmaz.

... ”

hükümlerine bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı, bu verginin belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden bu verginin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği, bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerlendirilme oranında artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan bilgi ve belgeler üzerinde yapılan inceleme neticesinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alan ve faal olan 6.396 adet iş yerinden 792 tanesine ilişkin çevre temizlik vergisinin tahakkukunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yoklama birimi aracılığıyla düzenli olarak bölgenin tarandığı, beyanı bulunmayan işletmelerin ÇTV kayıtlarının işletmenin açılış tarihi itibarıyla açıldığı, bulgudaki tespitler doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

İdarenin gelir kaybına uğramaması, gelirlerini zamanında tahsil edebilmesi ve kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi amacıyla ilçe genelindeki iş yerlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların tespitinin ve buna bağlı olarak çevre temizlik vergisi kayıt ve tahakkuk işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bir Kısımından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması

Belediyenin yetki ve görev alanı içinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetlerinin bulunmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci bölümünde ilan ve reklam vergisi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun'un 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; 15'inci maddesinde verginin hangi tarife üzerinden alınacağı düzenlenmiştir.

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

İdareden alınan çevre ve temizlik vergisi (ÇTV) mükellefleri listesinden çeşitli alanlarda faaliyet gösteren işyerleri örneklem yöntemi ile seçilmiş, örneklem grubunda yer alan işyerlerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti bulunup bulunmadığı yine İdare'den alınan ilan ve reklam vergisi mükellefleri listesinde taranmıştır.

Yapılan incelemede örneklem grubunda yer alan 5.254 adet işyerinde 2.330 tanesinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin bulunmadığı, 2.924 tanesine ise ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edildiği tespit edilmiştir.

Tablo 20: Örneklem Olarak Seçilen İşyerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyeti Durumu

Örneklem Grubunda Bulunan İş Yerlerinin Faaliyet Alanı	Örneklem Grubundaki İş Yeri Sayısı	Örneklem Grubunda Bulunan İş Yerlerinde İlan ve Reklam Mükellefiyeti Bulunmayanların Sayısı	Örneklem Grubunda Bulunan İş Yerlerinde İlan ve Reklam Mükellefiyeti Bulunanların Sayısı
Ayakkabı Mağazası	256	166	90
Bakkal	373	246	127
Bankacılık	118	31	87
Berber	140	72	68
Beyaz Eşya	38	16	22
Büfe	238	180	58
Büfe Kantin (Fast-Food)	49	30	19
Kafe	340	113	227
Çiğköfteçi	69	20	49
Eczane	144	24	120
Ev Tekstili	93	33	60
Fırın (Un ve Unlu Mamul Satış)	98	44	54
Giyim Mağazası	463	158	305

Gözlükçü	47	16	31
İnternet Kafe	21	12	9
Kırtasiye- Kitapevi	112	50	62
Klinik (Dişçi-Fizik Tedavi Vb.)	115	35	80
Kuaför Ve Güzellik Salonu	508	227	281
Kuruyemiş	98	45	53
Kuyumcu	102	39	63
Lokanta- Cafe- Restorant	877	353	524
Mali Müşavir	80	69	11
Market	518	184	334
Oyun Salonu	35	19	16
Özel Muayenehane	51	21	30
Pastane	246	109	137
Tekel Bayi	25	18	7
Genel Toplam	5.254	2.330	2.924

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere, ÇTV mükellefiyeti tesis edilmiş ve işyeri olarak kullanılan çok çeşitli faaliyet alanında iştigal eden işyerlerinin bir kısmında ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; belediyenin sorumluluk alanında bulunan tüm işyerlerinin yoklamaya tabi tutulduğu, adres değiştiren veya yeni işyeri açan ve beyan vermeyen mükelleflerin takibinin yapıldığı, beyanı bulunmayan mükellefler hakkında vergi kaybına sebebiyet vermeyecek şekilde tahakkuk işlemleri yapıldığı, bulguda belirtilen tespit ve tavsiyeler ışığında iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin, ilan ve reklam vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için sorumluluğu altında bulunan tüm alanlarda gerekli çalışma ve kontrolün yapılması kamunun yararına olacaktır.

BULGU 19: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunduğu ve bu nedenle İdarenin gelir kaybına uğradığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde;

"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir." hükmü yer almaktadır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre de, belediye sınırları içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işyerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

Diğer yandan, 3572 sayılı Kanun'daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında da, bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2023 tarihi itibarıyla 6.396 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu iş yerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edildiği; yapılan denetimler sonucu 1.067 adet işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği, buna bağlı olarak da İdarenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybının olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yeni ve gelişen bir ilçe olunması sebebiyle işyeri sayılarının artış gösterdiği, ilçe sınırları içerisinde belediyenin sorumluluğunda bulunmayan organize sanayi bölgesine dahil işyerinin olduğu, bu yerlerin ruhsatının bizzat OSB yönetimince verildiği, sorumluluk alanında bulunan işyerlerinin sıklıkla takip edildiği, bu anlamda dönemselsayım ve tespit anlayışının terk edilerek tüm ilçeyi sürekli taramakla görevli bir ekibin görevlendirildiği, bu sayede sahanın dinamik olarak izlenmesinin sağlanarak kayıpların önüne geçilmesinin hedeflendiği ifade edilmiştir.

İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibini sağlması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Ruhsatsız Olduğu Tespit Edilen İş Yerlerine İdari Para Cezası Uygulanmaması

İşyeri açma izni olmadan İdarenin yetki alanında faaliyette bulunan işletmelere ilişkin

idari para cezasının uygulanmadığı görülmüştür.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” düzenlemesi yapılmış ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında, *“Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası (2023 yılı için 1.295 TL) idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.”* hükmüne yer verilmiştir.

1608 sayılı Umuru Belediye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci maddesinde; *“Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanunu'nun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir.*

...

Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde uygulanır.” denilerek belediye kanun, nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince yasaklanan faaliyetin menine karar verileceği gibi bunun yanında bu fiili işleyenlere idarî para cezasının verileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 6'ncı maddesinde;

Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinden;

a) Faaliyetten geçici olarak men edildiği halde süresinden önce açılan,

b) Açık ve kapalı bulunacağı saatlere uymayan,

c) Bu Kanununun 12 nci maddesinde belirtilen yasaklara uymadığı tespit edilen,

d) Mevzuat hükümlerine aykırı olarak işletilen,

İş yerlerinin işletmecilerine beşyüzmilyon Türk Lirası ile birmilyar Türk Lirası arasında (2023 yılı için 6.636TL ile -13.364 TL arasında) idarî para cezası verilir.

Bu maddede öngörülen idarî para cezaları, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il daimi encümeni tarafından verilir. Verilen idarî para cezalarına dair kararlar ilgililere 7201 sayılı Tebliğat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İdarî para cezaları 6183 sayılı Âme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Bu maddede belirtilen aynı fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde, en son uygulanan para cezası bir kat artırılarak uygulanır.”

hükmü yer almaktadır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin;

“Geçici süreyle faaliyetten men ve idarî para cezası” başlıklı 39’uncu maddesinin ikinci fıkrasında;

“36 ncı maddeye aykırılığın veya 2559 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinde belirtilen hususların tespiti hâlinde, yetkili idare tarafından 2559 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinde belirtilen usûle göre idarî para cezası uygulanır.”

amir hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı almadan işyeri açılması ve çalıştırılması yasaklandığından, ruhsatı almadan faaliyetlerini sürdüren işyerlerine ilişkin Kabahatler Kanununun 32’nci maddesi ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 6’ncı maddesi kapsamında belediye encümenince idari para cezasının verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından 2023 yılı içinde gerçekleştirilen denetimlerde; işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösteren 1.067 adet iş yerine ilişkin tutanak düzenlenmesine rağmen herhangi bir idari para cezası uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; belediyenin sorumluluk alanında kalan işyerlerinin hem Zabıta Müdürlüğü hem de Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından koordineli olarak düzenli bir şekilde denetlendiği, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin mühürlenerek faaliyetten men edildiği, mühür fekki yaparak faaliyetine devam eden işyerlerinin sorumluları hakkında Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunulduğu, bu kişilere ayrıca idari para cezası verilmediği, Türk Ceza Kanunu'nun bir kişiye bir eylemi nedeniyle iki defa ceza verilmesini yasakladığı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de bir kişi hakkında işlediği bir fiilden ötürü iki kez yasal işlem başlatılmasının insan hakkı ihlali olarak kabul edildiği, faaliyetten men edilerek kapatılan bir yer için doktrin gereğince ayrıca idari para cezası uygulanamayacağı ifade edilmiş, bununla birlikte bulguda belirtilen hususların dikkate alınarak mevzuatın öngördüğü şekilde hassasiyetle hareket edileceği belirtilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, İş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından herhangi bir süre tanımadan ve karar almaksızın kapatılması, ayrıca söz konusu işyerine 1608 sayılı Kanun gereği belediye encümenince 5326 sayılı Kanun'un 32'nci maddesine göre idari para cezası verilmesi gerekmektedir. Bu hususun Türk Ceza Kanunu ile veya aynı suçta birden fazla ceza kesilmemesi ilkesi olan ne bis in idem ilkesi ile herhangi bir bağı yoktur.

Ne bis in idem- Aynı Suça Birden Fazla Ceza Kesilmemesi ilkesi- kişilerin belirli bir eylemi nedeniyle sürekli olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmalarının engellenmesi amacını güder. Bu ilke Türk Ceza Kanunu'ndaki bazı düzenlemelerde de hayat bulmuştur. Bu ilke uyarınca hiç kimse; bir devletin ceza yargılaması usulüne ve yasaya uygun olarak "kesin bir hükümle" mahkum edildiği ya da beraat ettiği bir suçtan dolayı aynı devletin yargısal yetkisi altındaki yargılama usulleri çerçevesinde yeniden yargılanamaz veya mahkum edilemez.

Bir işletmenin ruhsatsız olarak faaliyet göstermesi TCK kapsamında suç sayılmamıştır. Bu açıdan bu şekilde faaliyet gösteren işletmelere idari para cezası verilmesi aynı fiile birden fazla ceza verilmesi sonucunu da doğurmayacaktır.

Bununla birlikte TCK'nun 203'üncü maddesi uyarınca mühür fekki (mühür bozma) bir

suçtur. Kanun'da söz konusu fiili işleyenler hakkında öngörülen adli yaptırımların uygulanacağı belirtilmiştir. Mühür bozma eyleminin aynı zamanda bir idari yaptırıma tabi olması söz konusu ise bu durum Ne bis in idem ilkesinin ihlali sayılmayacaktır. Zira mühür bozma suçu Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen ve adli yargının konusuna giren bir husus, bu eylem karşılığında idari yaptırım uygulanması ise idari yargının görev alanına giren bir husus olarak değerlendirilmelidir. Uygulanan idari yaptırım, Türk Ceza Kanunu'ndan düzenlenen ceza niteliğinde değildir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin 2014/124 Esas sayılı, 2015/24 karar sayılı, 05.03.2015 tarihli kararında "Hukuk devleti ilkesi ve ceza hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan "aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz (ne bis in idem) ilkesi gereğince, kişi aynı eylem nedeniyle birden fazla yargılanamaz ve cezalandırılmaz. Ancak, bu ilke mutlak olmayıp, konu bakımından birbirine benzeseler dahi, korunan hukuki yararı, unsurları, amacı ve neticesi farklı olması nedeniyle aynı fiilin ayrı hukuk disiplinleri kapsamında farklı şekillerde mütalaa edilmesi mümkündür. Bir fiilin söz konusu hukuk disiplinlerinin öngördüğü farklı yaptırımlarla cezalandırılması hukuk devleti ve "aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz" ilkesine aykırılık teşkil etmez." denilerek TCK kapsamında suç sayılan bir fiil için idari yaptırım uygulanmasının Anayasa'ya ve söz konusu ilkeye aykırı olmadığına karar vermiştir.

Yukarıda da izah edildiği üzere, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından herhangi bir süre tanımadan ve karar almaksızın kapatılması, ayrıca söz konusu işyerine 1608 sayılı Kanun gereği belediye encümenince 5326 sayılı Kanun'un 32'nci maddesine göre idari para cezası verilmesi gerekmektedir. Aksi uygulama mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edeceği gibi, tahakkuk edilmeyen gelirlerin zamanaşımına uğratılması halinde kamu zararı ile karşılaşılması riskini barındırmaktadır.

BULGU 21: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

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

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder. Aynı Kanun'un 2'nci maddesinin son fıkrasında ise 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarece, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışmanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak ilerleyen süreçte yasal mevzuatın vazettiği şekilde işlemlerin hassasiyetle yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin gelir kaybına uğramaması için mevzuatta belirtilen esaslar çerçevesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcıyla ilgili gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 22: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 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 verildiği ancak söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, geçiş hakkı ücretlerinin alınması için hazırlıkların yapıldığı, belediye gelir tarifesine ilgili maddenin eklendiği ve akabinde geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ve tahsilatı için gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; geçiş hakkı bedelinin tahsilatı için tüm hazırlıkların yapıldığı, ancak henüz tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlanmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlerin tahakkuk ve tahsilatına yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 23: Bina İnşaat Harcına İlişkin Matrahın Toplam İnşaat Alanı Üzerinden Hesaplanarak Olması Gerekenden Fazla İnşaat Harcı Alınması

İdare tarafından, konutlar için bina inşaat harcının matrahında esas alınacak inşaat alanının metrekare hesabından hariç tutulması gereken alanların hesaplamaya dâhil edilmesi

nedeniyle olması gerekenden daha fazla bina inşaat harcı alındığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ek 1'inci maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatının bina inşaat harcına tabi olduğu, ek 3'üncü maddesinde ise; bina inşaat harcının mükellefinin inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Matrah" başlıklı ek 4'üncü maddesinde; bina inşaat harcının matrahının her bir konut veya iş yeri biriminin "ayrı ayrı" inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu ifade edilmiş, konut alanının hesabında ortak yerlerden gelen alanların hesaba dâhil edilmeyeceği, iş yeri alanlarının hesabında ise söz konusu alanların da dâhil edilerek matrahın bulunacağı hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanunun "Tarife" başlıklı ek 6'ncı maddesinde yer alan Bina inşaat harcı tarife detayına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 21: Bina İnşaat Harcı Tarifesi

1. Konut İnşaatı:	m² başına (TL)	
İnşaat Alanı	En az	En çok
a) 100 m ² ye kadar	0,50	1,5
b) 101-120 m ²	1	3
c) 121-150 m ²	1,5	4,5
d) 151-200 m ²	2	6
e) 200 m ² 'den yukarı	2,50	7,5
2. İşyeri İnşaatı:	m² başına (TL)	
İnşaat alanı	En az	En çok
a) 25 m ² ye kadar	2	6
b) 26-50 m ²	3	9
c) 51-100 m ²	4	12
d) 100 m ² 'den yukarı	5	15

Kanun'un ilgili maddelerinden de açıkça görüleceği üzere bina inşaatlarında matrah hesaplanırken her bir bağımsız birimin "ayrı ayrı" nazara alınması ve söz konusu bağımsız birimin alanına ve kullanım şekline göre yukarıda belirtilen tarife dilimleri esas alınarak belediye meclislerince belirlenen tarife cetveli üzerinden harcın hesaplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bina inşaat harcına ilişkin matrah hesaplanırken bağımsız birim niteliğindeki konut ve işyerlerinin ayrı ayrı inşaat sahaları yerine toplam inşaat alanının esas alındığı, bu suretle harcın daha yüksek tutarlı tarife diliminden hesaplandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu husus hakkında çeşitli tarihlerde Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığına yapılan başvurular olmuş, bu başvurular sonucunda ilgili kurumlar tarafından matrah hesaplanırken bağımsız birimlerin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği açıkça

belirtilmiştir.

Gerek 2464 sayılı Kanun'un açık ve amir hükmü gerekse de bu konuda verilen görüşler uyarınca bina inşaat harcına ilişkin matrahın hesabında bağımsız birimlerin ayrı ayrı değerlendirileceği ve bağımsız birimin girdiği tarife dilimine göre hesaplamanın yapılacağı hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Uygulamanın bu husus dikkate alınmadan yapılması, İdare gelirlerinde kanuni dayanağı olmayan bir artışa sebep olmakta ve yapılan işlemlerin mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilmesine sebebiyet vermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tavsiye ve tespitlerin dikkate alınarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun vazettiği şekilde bina inşaat harcının hesaplanması hususunda hassasiyetle davranılacağı ifade edilmiştir.

Bina inşaat harcının matrah tespitinde, konut alanları için ortak yerlerden gelen alanların hesaba dâhil edilmeyerek bağımsız birimlerin ayrı ayrı değerlendirilip mevzuata uygun bir hesaplamanın yapılması gerekmektedir.

BULGU 24: İmar Cezası Uygulanması Gereken Bazı Durumlarda Süresi İçinde Encümen Kararı Alınmaması

İmar ve Şehircilik Müdürlüğü tarafından düzenlenen yapı tatil tutanaklarına ilişkin mevzuatta öngörülen süre içerisinde Belediye encümenince karar alınmadığı bu nedenle imar cezası uygulamalarının geciktiği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve ekleri ile ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı durumlarda yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı ve durdurmanın, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında bu maddede belirtilen idari müeyyidelerin uygulanmasına ilişkin karar alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, bazı yapı tatil uygulamalarında yapı tatil tutanak tarihi ile sorumlulara uygulanan idari müeyyidelere ait Belediye encümeni karar tarihleri arasında on iş gününden fazla süre geçtiği tespit edilmiştir.

Tablo 22: Yapı Tatil Tutanaklarına İstinaden Encümen Kararı ile İdari Para Cezası Verilmesi Arasında Geçen Süre

Sıra No	Yapı Tatil Tutanağının Düzenlendiği Ay	Aykırılık Tespit Tarihi ile Encümen Karar Tarihi Arasındaki Ortalama İş Günü Sayısı
1	Ocak	24,71
2	Şubat	32,13
3	Mart	22,81
4	Nisan	20,88
5	Mayıs	14,82
6	Haziran	17,00
7	Temmuz	19,73
8	Ağustos	14,75
9	Eylül	13,00
10	Ekim	18,38
11	Kasım	13,19
12	Aralık*	11,04
*Aralık ayı içerisinde düzenlenen yapı tatil tutanaklarından 31.12.2023 tarihi itibarıyla encümene henüz sevk edilmemiş olanlar hesaplamaya dahil edilmemiştir.		

Yukarıdaki tablodan aykırılık tespit tarihi (yapı tatil tutanağı tarihi) itibarıyla on iş günü içerisinde encümen tarafından idari müeyyide uygulanması yönünde karar alınması gerekirken ilgili kararların on iş gününü aşan sürelerle alındığı anlaşılmaktadır. İdare uygulamasında on iş gününün altında sürelerle idari yaptırım kararı alındığı durumlar da olmakla birlikte elli, elli dört, elli altı iş günü gibi sürelerle encümen kararı alındığı durumlar da bulunmaktadır. Bu husus yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi imar cezası uygulamalarının gecikmesine de sebebiyet vermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespitlerin dikkate alınacağı ve bundan sonraki süreçte mevzuatın gereklilikleri gözetilerek işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Yapı tatil tutanaklarına ilişkin idari müeyyidelerin encümene mevzuatında öngörülen süre içerisinde gelmesi ve imar cezası uygulamalarının gecikmemesi noktasında birimler arasında daha etkin bir koordinasyon ve takip mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 25: Ruhsatsız veya Ruhsata Aykırı Yapıların Yıkılmaması

İmar ve Şehircilik Müdürlüğü tarafından ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar için düzenlenen yapı tatil tutanaklarına ilişkin mevzuatta öngörülen süre içerisinde ruhsat alınmayan veya ruhsata uygun hale getirilmeyen bazı yapıların yıkılmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde; yapı tatil zaptının yapı sahibine tebliğ edildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteyebileceği belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu aykırılığın giderilmediği takdirde ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıkılacağı ve masrafın yapı sahibinden tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılara ilişkin 2021 yılında 82, 2022 yılında 105 ve 2023 yılında 316 adet yapı tatil zaptının bulunduğu, tutanaklar sonrası az sayıda aykırılığın giderildiği, mevzuatı gereği yıkılması gereken yerler için ise herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 23: Yıkılması Gereken Yapılara İlişkin Özet Bilgi

Sıra No	Yılı	Düzenlenen Yapı Tatil Tutanak Sayısı	Tutanak Sonrası Aykırılığı Giderilen Yapı Sayısı	Tutanak Sonrası Yıkılan Yapı Sayısı	Mevzuatı Gereği Yıkılması Gereken Yapı Sayısı
1	2021	82	6	0	76
2	2022	105	7	0	98
3	2023*	316	35	1	277**
*Aralık ayı içerisinde düzenlenen yapı tatil tutanaklarından 31.12.2023 tarihi itibarıyla encümene henüz sevk edilmemiş olanlar hesaplamaya dahil edilmemiştir.					
**5940 sayılı Kanun ile değiştirilen 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi, bu değişikliğin yürürlüğe girdiği 17.12.2009 tarihinden önceki kaçak yapı suçlarına uygulanmayacağından 2009 yılı öncesindeki yapılar hesaplamaya dahil edilmemiştir.					

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların yıkılması için her yıl kaçak yapı yıkımı işi ihalesinin düzenli olarak yapıldığı, bulgudaki tavsiye ve tespitler doğrultusunda mevzuatın vazettiği şekilde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılara ilişkin mevzuatta öngörülen süre içerisinde ruhsat alınmayan veya ruhsata uygun hale getirilmeyen yapılar için

yıkım kararlarının alınması ve yıkım işlemlerinin uygulanması noktasında etkin bir takip mekanizmasının oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Belediye Şirketi Tarafından İşletilen Reklam Ünitelerinin İşletilmesinden Kaynaklanan İlan ve Reklam Vergisine İlişkin Beyannamelerin Verilmemesi ve Vergi Tahsilatlarının Yapılmaması

Belediyeye ait olan reklam ünitelerinin işletilmesi hakkının aynı sermaye artırımı kapsamında 5 yıl süre ile belediyenin iştirak şirketine devredildiği, ancak iştirak şirketin reklam panolarının işletilmesinden kaynaklanan ilan ve reklam vergisine ilişkin beyannamelerini süresi içinde Belediyeye vermediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında ilan ve reklam vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişi olduğu belirtilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında ilan ve reklam işlerini mutata meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu bulunduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde; vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutata meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir. Aynı maddede ilan ve reklamlara ilişkin beyannamelerin ilan ve reklamın yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilerek vergi ödemelerinin beyanname verme süresi içinde yapılacağı da hüküm altına alınmıştır.

Buna göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin sorumluluğunda olan yollar ve meydanlar dışında kalan ve Başakşehir ilçe sınırları içerisinde yapılan her türlü ilan ve reklamın vergi beyannamesinin Başakşehir Belediyesi'ne verileceği ve tahsilatların da bu Belediye tarafından yapılacağına ilişkin bir şüphe bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, 628 adet billboard, 236 adet CLP/Raket, 10 adet Megalight, 1 adet LED ekran ve 5 adet Dijital CLP nitelikli reklam panolarının 5 yıllık kullanımının aslıye ticaret

mahkemesi tarafından belirlenen tutar karşılığında meclis kararı ile şirkete aynı sermaye olarak verildiği, söz konusu reklam ünitelerinin belediyenin iştirak şirketi tarafından işletildiği, ancak şirketin reklam ünitesi işletmeciliğine rağmen vergi sorumlusu sıfatıyla ilan ve reklam vergisi beyannamelerini vermediği ve bu vergiye ilişkin yapması gereken ödemeleri yapmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ilan ve reklam işini mutlak meslek olarak ifa edenler, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olarak tanımlanan vergi sorumlusudur. Vergi sorumlusu, 213 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde vergi kanunlarına göre kendisine vergi borcu terettüp eden gerçek veya tüzel kişi olarak tanımlanan mükelleften farklıdır. Bu kapsamda, Belediye tarafından işletme hakkı şirkete bırakılan reklam üniteleri açısından, ilan ve reklam veren üçüncü şahıslar adına belirlenen tarifeler ve ilan verme süresi üzerinden hesaplanacak vergiyi ilan ve reklam sahibinden tahsil ederek izleyen ay itibarıyla belediyeye beyan etme yükümlülüğü vergi sorumlusu sıfatıyla bu alanları işleten Belediye iştirak şirkettir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak 2024 yılı içinde gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, ilan ve reklam alanlarını işletme hakkı devredilen Belediye şirketinin vergi sorumlusu olarak hesaplayacağı ilan ve reklam vergisini aylık olarak Belediyeye yatırması, Belediyenin ilan ve reklam vergileri ile ilgili olarak uğrayacağı kayıpların önüne geçilmesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 27: İsteğe Bağlı Olarak Sunulan Bazı Hizmetlerin İlgili Mevzuatında Düzenlenmemesine Rağmen Ücretsiz veya İndirimli Olarak Verilmesi

İdarenin ücret tarifesine bağlı olarak sunduğu bir takım hizmetlerinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak indirim uygulandığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleme yetkisinin belediye meclislerine ait olduğu ifade edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı ve Cumhurbaşkanının birinci fıkraya hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir

Başakşehir Belediyesi'nin meclis kararı almak suretiyle yürürlüğe koyduğu 2023 yılı ücret tarifesinin incelenmesi sonucunda;

- Vakıf ve derneklerin, idarenin muvafakat verdiği sportif ve kültürel faaliyetlerini içeren ücretsiz müsabaka, konser, gösterim vs. etkinlikleri için belediyeye ait spor tesisleri ile kültür ve sanat merkezlerinin kullanılması karşılığında ilgili tesislerin kullandırılması karşılığında ücret tarifesinde belirtilen bedelin alınmayacağı,
- Kış bahçesi için ücret tarifesinde belirlenen bedeller üzerinden düzenli ve peşin ödeme gibi sebeplerle teşvik indirimleri uygulanabileceği,
- Belediye çalışanları memur, işçi, sözleşmeli personel ile belediye şirketi çalışanlarından kendisi ve çocukları için nikah sarayında aile cüzdan bedeli hariç olmak üzere nikah akdi ücreti alınmayacağı,
- Vakıf, dernek vb. kuruluşların kuruluş amacı doğrultusundaki özel sosyal ve teknik donatı talebine ilişkin 1/1000 ölçekli plan/plan tadilatı teklifleri taleplerinden (iktisadi işletmeler hariç) ücret alınmayacağı,

düzenlemelerine yer verildiği tespit edilmiştir. Bununla birlikte ücret tarifesinde yer almayan kış bahçesi benzeri teras uygulamalarından ise kış bahçeleri için belirlenmiş ücret tarifesinin yarısı oranında ücret alındığı görülmüştür.

Belediyenin isteğe bağlı hizmeti ücretsiz yapması 4736 sayılı Kanun'a aykırı olduğu gibi, Cumhurbaşkanının kararı olmaksızın meclis kararı ile bazı kişi, kurum ve kuruluşlara indirim sağlanması da mevzuat hükümlerine uygun değildir. Ayrıca, ücret tarifesinde teraslar için bir bedel öngörülmediğinden ya bu yerler için ücret alınmaması, ücret alınması gerekiyorsa niteliği

itibarıyla kış bahçelerinden farkı olmaması sebebiyle herhangi bir indirim tabi tutulmaksızın kış bahçeleri için öngörülen tutarlar üzerinden tahakkuklarının yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyelerin dikkate alınarak gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Ücret tarifesinin mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde hazırlanarak 4736 sayılı Kanunda sayılanlar ile Cumhurbaşkanı kararı nedeniyle ücretsiz veya indirimli yararlanma hakkı bulunanlar dışında bulunan hiçbir kişi, kurum veya kuruluşa indirimli veya ücretsiz tarife uygulanmamalıdır.

BULGU 28: Yemek Yardımından Yararlanan Memur Personelden Mevzuatın Gerektirdiği Yemek Kesintilerinden Daha Düşük Tutarda Yemek Bedeli Kesilmesi

Belediye yemek servisinden yararlanan personelden, mevzuatta öngörülen asgari tutarlarda yemek bedeli kesintisi yapıldığı, ancak kesilen bu tutarın yine aynı mevzuatla öngörülen yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan üçte birlik kısmının yemek yiyenlerden alınacağına ilişkin düzenlemenin altında olduğu, bu suretle yemek bedelinin üçte ikisinin İdare bütçesinden karşılanacağına dair düzenlemeden daha yüksek oranda Belediye bütçesinden harcama yapıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Yiyecek yardımı" başlıklı 212'nci maddesinde devlet memurlarına verilecek yiyecek yardımına ilişkin esasların Yönetmelik ile tespit edileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun hükmüne dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin;

"Yardım Şekli" başlıklı 3'üncü maddesinde yiyecek yardımının nakden veya kupon, kart, fiş, bilet ya da bu mahiyette bir ödeme aracı verilmek suretiyle yapılamayacağı; sadece yemek verme şeklinde yapılabileceği belirtilmiştir. "Yemek Servisi Giderleri" başlıklı 4'üncü maddesinde ise yiyecek yardımının gerektirdiği giderlerin, yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için üçte ikisini, diğer iller için yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanacağı ve yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmının yemek yiyenlerden alınacağı ifade edilmiştir.

07.01.2023 tarihli ve 32066 sayılı Resmi Gazete yayımlanan ve 15.01.2023 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği Uygulama Tebliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde bu Tebliğ'in amacının 2023 yılında öğle yemeği servisinden faydalanacak olan memurlardan ve sözleşmeli personelden alınacak asgâri yemek bedellerine ilişkin esasları belirlemek olduğu, "Alınacak bedeller" başlıklı 4'üncü maddesinde ise yiyecek yardımının gerektirdiği giderlerin, yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için üçte ikisini, diğer iller için yarısını aşmamak üzere kurum bütçelerine konulan ödeneklerle karşılanacağı yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmının ise yemek yiyenlerden alınacağı, 2023 yılında öğle yemeği servisinden faydalanacak olanlardan en az Tebliğ ekinde belirlenen tutarlar üzerinden günlük yemek bedeli alınacağı ifade edilmiştir.

Tebliğ'in ekinde ise memurlardan ek göstergelerine göre en az 3,81 TL ile 15,55 TL arasında kademeli olarak belirlenmiş tutarların; sözleşmeli personelden ise aylık brüt sözleşme ücretlerine göre en az 4,64 TL ile 18,59 TL arasında kademeli olarak belirlenmiş tutarların kesileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden İdarenin, memur ve sözleşmeli personeline yemek yardımında bulunabileceği, bu yardımın yemek verilmesi şeklinde olacağı, yemek maliyetinin üçte ikisinin kurum bütçesinden karşılanacağı, bütçeden karşılanmayan kısmının ise yemek yardımından yararlanan personel tarafından karşılanacağı anlaşılmaktadır.

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği Uygulama Tebliği'nin ekinde yer alan yemek yiyenlerden alınacak yemek bedellerine ilişkin belirlenen tutarlar asgari tutarlardır. Belediye, yukarıda yer alan mevzuat gereğince yemek maliyetinin üçte ikisini karşılayacak bedeli bütçesine koymakla mükelleftir. Yemek bedelinin belediye bütçesinden karşılanmayan üçte birlik kısmının ise yemek yiyenlerden tahsil edilmesi gerekmektedir. Tebliğ ile belirlenen yemek yiyenlerden alınacak asgari bedellerin üçte birlik maliyeti karşılamaması halinde kişilerden tahsil edilen miktarın yemeğin maliyetinin kalan kısmını karşılayacak şekilde artırılması gerekmektedir. Aksi uygulama yemek maliyetinin üçte ikisinden fazla bir miktarın belediye bütçesinden karşılanmasını gerekli kılacaktır ki bu da yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından Belediye bünyesinde çalışan personelin yemek ihtiyacının karşılanması ve Belediyenin diğer hizmetleri çerçevesinde dağıtılacak yemeklerin temini açısından bir hizmet alım ihalesi yapıldığı, bu ihale kapsamındaki 9 farklı iş kaleminden

birinin personel yemek hizmeti olduğu ve personele verilecek yemeğin birim maliyetinin ihale sonucunda 55 TL olarak oluştuğu görülmüştür.

Buna göre yemekhane servisinden yararlanan her personel başına Belediye bütçesinde 55 TL birim maliyetin üçte ikilik kısmını oluşturan 36,67 TL'lik ödenek ayrılması gerektiği, Belediye bütçesinden karşılanamayan kalan üçte birlik kısma karşılık gelen 18,33 TL'lik kısmın ise yemek servisinden yararlanan personelden kesilmesi gerekmektedir.

Personel bordrolarının incelenmesi neticesinde ise, yemekhane servisinden yararlanan personelden 18,33 TL'lik tutarın değil mezkûr Tebliğ ekinde yer alan asgari tutarlarda (memurlar için 3,81 TL ile 15,55 TL arasında, sözleşmeliler için 4,64 TL ile 18,59 TL arasında değişen tutarlarda) yemek bedeli kesintisi yapıldığı tespit edilmiştir. Bu husus yemek servisinden yararlanan personel için Belediye bütçesinden yemek maliyetinin üçte ikisinden daha fazla tutarda yemek yardımı yapılmasına sebebiyet vermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tavsiye ve tespitler dikkate alınarak 2024 yılında yemek yardımı ile alakalı gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yiyecek yardımının kurum bütçesinden karşılanan kısmının ilgili mevzuatı ile belirlenen sınırlar içerisinde kalmasını sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 29: Spor Tesislerinden Yararlanan Kamu Personeline Yapılacak İndirimlerin Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ Hükümlerine Aykırı Olarak Belirlenmesi

İdareye ait olan ve ücretli olarak hizmet verilen spor tesisleri için belirlenen ücret tarifesinde Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ gereğince diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kişilere belediye personelleri için belirlenen indirim oranının uygulanması gerekirken Tebliğ'e aykırı olarak daha düşük oranda indirim uygulandığı görülmüştür.

06.01.2023 tarihli ve 32065 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde;

“ ...

(8) Bir kurum veya kuruluşun eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerinden yararlandırılan;

a) O kurum ve kuruluşun emeklisi ile o kurum ve kuruluşun personelinin veya emeklisinin eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarife uygulanır.

b) Diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarife uygulanır.

c) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve bu üyeliği sona erenler, dışarıdan atanan bakanlar ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kamu kurum ve kuruluşlarının Türkiye genelindeki sosyal tesislerinde, bu kurum ve kuruluşların kendi personeli için uyguladığı en uygun tarife uygulanır ve en uygun şekilde yararlanmaları sağlanır.

ç) Şehitlerin eş, anne, baba ve çocukları ile gaziler, harp ve vazife mahulleri ve bunların eş, anne, baba ve çocukları; kamu kurum ve kuruluşlarına ait sosyal tesislerden birlikte gidip gitmediklerine bakılmaksızın bu kurum ve kuruluşların kendi personeline uyguladığı ücret tarifesine göre yararlandırılır.

(9) Eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden sekizinci fıkrada yer alanların dışında yararlandırılanlara kurum personeli için belirlenen tarifenin en az %50 fazlası uygulanır.

...” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan ifadelerden, İdarenin spor tesislerinde kendi personeline uygulaması gereken indirimleri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeli ile şehit aileleri ile gaziler ve aileleri için de uygulaması gerektiği anlaşılmaktadır.

Başakşehir Belediyesi'nin 2023 yılı ücret tarifesinden yapılan incelemede Belediye çalışanları ile eş ve çocuklarına tesis üyeliğinde ve branş derslerinde %50 indirim uygulanacağı, aynı indirimden şehit yakınları ile gazilerin de yararlanacağına ilişkin düzenlemelerin yapıldığı, ancak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar için de %50 olarak belirlenmesi gereken indirim oranının mevzuat hükümlerine aykırı olarak %10 olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bundan sonraki süreçte bulguda tespit edilen hususların dikkate alınarak yeni bir meclis kararı alınacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından ücreti karşılığı sunulan ve Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine tabi olan hizmetlerin mezkûr Tebliğ hükümlerine uygun olarak fiyatlandırılması gerekmektedir.

BULGU 30: Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevlerinin Açılmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince kadınlar ve çocuklar için açılması gereken konukevinin açılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendinde; Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunda olduğu, diğer belediyelerin ise mali durumları ve hizmet öncelikleri değerlendirilerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilecekleri belirtilmektedir.

Bu kapsamda, adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 31.12.2023 tarihi itibarıyla nüfusu 509.915 olan Başakşehir İlçesine hizmet veren Belediyenin, kadınlar ve çocuklar için konukevi açması zorunluluğu bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; İdarece açılmış herhangi bir konukevinin bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre kadınlar ve çocuklar için bir konukevinin açılması gerekmektedir.

BULGU 31: Serbest Tüketici Durumundaki İdarenin Elektrik Enerjisi Alımını İhalesiz Gerçekleştirilmesi

Serbest tüketici durumunda olan İdarenin elektrik enerjisi ihtiyacını ihale mevzuatında belirlenen usuller yerine, elektrik dağıtım şirketiyle doğrudan sözleşme yapmak suretiyle temin ettiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi uyarınca, Kanun'a tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmektedir. Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, mal; "*satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve haklar*" şeklinde tanımlanmıştır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 30.05.2018 tarih ve 30436 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde; serbest tüketici, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olması nedeniyle tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmeliğin "Serbest tüketici kapsamı ve elektrik tedariki" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği ifade edilmiş; "İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri" başlıklı 39'uncu maddesinin birinci fıkrasında serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği belirtilmiştir.

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kurul Başkanlığı" başlıklı 5'inci maddesi altıncı fıkrasının (b) bendinde de, "*her yılın Ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak*" EPDK'nın görevleri arasında sayılmıştır. Bu bağlamda, serbest tüketici limiti her yıl EPDK tarafından yeniden değerlendirilmekte ve uygun görüldüğü ölçüde düşürülmektedir. Bu doğrultuda EPDK Kararı ile 2023 yılı için serbest tüketici limiti yıllık 1.000 kWh elektrik tüketimi ve üzeri olarak belirlenmiştir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Düzenleyici Kararı'nda, serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 13.10.2011 tarihli ve 9 no.lu Elektronik Haberleşme Hizmeti, Elektrik ve Doğalgaz Alımı Genelgesi'nde de, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerce, serbest tüketici olmaları halinde elektrik ihtiyaçlarının ihale yolu ile temin edilmesinin esas olduğu; ancak, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan limitlerin aşılması halinde söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla karşılanabileceği ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat uyarınca, serbest tüketici olmaları halinde, Kanun kapsamındaki idarelerin elektrik enerjisi ihtiyaçlarını ihaleyle veya piyasa araştırmasına dayalı olarak doğrudan temin yoluyla temin etmelerinin esas olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı toplam elektrik sarfiyatının 9.179.850,06 kWh olduğu, bu tüketim karşılığında toplam 35.984.756,61 TL elektrik faturası bedelinin ödendiği, 2023 yılı için EPDK tarafından belirlenen limit dikkate alındığında, İdarenin serbest tüketici niteliğini taşıdığı, dolayısıyla elektrik enerjisi ihtiyacını 4734 sayılı Kanun'da belirtilen usullerden biriyle karşılaması gerekirken tedarikçiden doğrudan alım şeklinde karşıladığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yasal düzenleme gereğince İdarenin elektrik enerjisi ihtiyacının ihale yoluyla karşılanması, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya yıllık tüketim miktarının yukarıda belirtilen limitleri aşmaması halinde ise doğrudan temin usulünün kullanılması gerekmektedir.

BULGU 32: Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması

İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının İdarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikleri bünyesinde barındıran hizmet alımları kapsamında, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenen asgari ücret destek tutarlarının, yüklenici hakedişlerinden kesildiği, ancak ilgili genelgelerde belirtilen şekilde söz konusu

asgari ücret primlerinin ne yapılması gerektiğine ilişkin olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden görüş alınmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 75'inci maddesinin birinci fıkrasında; 2018 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2018 yılı Ocak ile Aralık ayları için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan genelgelere hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarların, "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiğinin açıklandığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, 2018 yılında hakedişlerden kesilen asgari ücret destek primi tutarlarının da genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 01.09.2023 tarihli ve 2022/25 sayılı Genelgesi ile 2023 yılında da devam etmiştir.

2019/8 sayılı, 2020/10 sayılı, 2021/28 ve 2022/19 sayılı Genelgelere idarelerce kesilen

asgari ücret desteğinin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamakla birlikte, “Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum” başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının, 2019 yılında 789.299,77 TL, 2020 yılında 696.924,88 TL, 2021 yılında 1.050.573,00 TL, 2022 yılında 336.385,98 TL ve 2023 yılında 2.227.059,94 TL olmak üzere toplam 5.100.243,57 TL olduğu, söz konusu tutarın İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı aktarılacağı gibi hususlarda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2023 yılında 7163 yevmiye numaralı kayıt ile Belediye şirketi dışında kalan diğer şirketlerin emanet hesaplarında kayıtlı olan kesinti tutarlarının mal müdürlüğüne gönderildiği, bundan sonraki süreçte bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere emanet hesaplarda tutulan asgari ücret destek primi tutarı toplam 5.100.243,57 TL’dir. İdarenin 7163 numaralı yevmiye kaydı ile mal müdürlüğüne gönderdiği tutarın ise 830.565,33 TL olduğu görülmüştür. Bu anlamda bulgu konusu edilen hususun tam olarak yerine getirilmediği anlaşılmaktadır.

Sonuç itibarıyla, İdarenin emanet hesaplarındaki 2019 yılı ve sonrasına ait söz konusu kesintilerin tamamının mal müdürlüğüne gönderilmesi suretiyle kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 33: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımının Yapılmayarak Emanet Hesaplarında Tutulması

2018 yılına ait asgari ücret destek primi tutarlarının İdarenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun geçici 68’inci maddesinde;

“(1) Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;

a) 2015 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı 85 TL ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2016 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

b) 2016 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılanır.

...

(10) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının görüşleri alınmak suretiyle Kurum tarafından belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 no.lu Genelge'nin “İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6'ncı maddesinde;

...

“Yukarıda belirtilen idarelerden iş alan işverenlere en son aya ait hakedişin ödenmesinde; hakediş/hakedişlerden kesilemeyen asgari ücret destek tutarları önceki aylarda gerçekleşen destek tutarları dikkate alınarak emanet hesaplarına alınır. En son aya ait hakediş tutarının, asgari ücret destek tutarlarını karşılamayacağına anlaşılması halinde bir önceki hakedişten de bu maksatla yeteri kadar kesinti yapılarak emanet hesaplarına alınır.

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir.”

denilmektedir. Genelge’de zikredilen idareler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) benlerinde sayılan kamu idareleri olup belediyeler de kapsama dahildir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun’a eklenen Geçici 71’inci madde ile 2017 yılında, Geçici 75’inci madde ile de 2018 yılında devam etmiş, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu; 5510 sayılı Kanun’un Geçici 71 ve Geçici 75 maddeleri uyarınca sırasıyla 2017 yılında 2017/9 ve 2018 yılında 2018/20 sayılı Genelgeleri yayımlamıştır. 2017 ve 2018 yıllarındaki yasal düzenlemeler de 2016 yılında olduğu gibidir. Söz konusu mevzuat hükümlerine göre, yüklenicinin hakedişinden kesilen asgari ücret destek primleri emanet hesaplarına alınacak ve sonrasında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacaktır.

Yapılan incelemede, mal müdürlüğüne gönderilmeyen asgari ücret destek primi tutarının 2018 yılında 1.278.071,31 TL olduğu, bu tutarın 31.12.2023 tarihi itibarıyla emanet hesaplarında bekletildiği ve genel bütçeye aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2023 yılında 7163 yevmiye numaralı kayıt ile Belediye şirketi dışında kalan diğer şirketlerin emanet hesaplarında kayıtlı olan kesinti tutarlarının mal müdürlüğüne gönderildiği, bundan sonraki süreçte bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere emanet hesaplarda tutulan asgari ücret destek primi tutarı toplam 1.278.071,31 TL’dir. İdarenin 7163 numaralı yevmiye kaydı ile mal müdürlüğüne gönderdiği tutarın ise 830.565,33 TL olduğu görülmüştür. Bu anlamda bulgu konusu edilen hususun tam olarak yerine getirilmediği anlaşılmaktadır.

Sonuç itibarıyla, Belediye emanet hesaplarında tutulan 2018 yılına ilişkin asgari ücret destek primlerinin henüz gönderilmeyen kısmının da genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne aktarılması 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
Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması" başlığı altında 19 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi" başlığı altında 17 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Bina İnşaat Harcına İlişkin Matrahın Toplam İnşaat Alanı Üzerinden Hesaplanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bina İnşaat Harcına İlişkin Matrahın Toplam İnşaat Alanı Üzerinden Hesaplanarak Olması Gerekinden Fazla İnşaat Harcı Alınması" başlığı

			altında 23 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Ruhsatsız Olduğu Tespit Edilen İş Yerlerine İdari Para Cezası Uygulanmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Ruhsatsız Olduğu Tespit Edilen İş Yerlerine İdari Para Cezası Uygulanmaması" başlığı altında 20 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması" başlığı altında 21 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
10 Yıllık Kira Süresi Dolan Taşınmazların Yeniden İhale Yapılmaksızın Kira Sürelerinin Uzatılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Süreleri Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması" başlığı altında 11 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Park ve Yeşil Alan Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun

Gereken Taşınmazların Yalnızca Sitelere Bedelsiz Olarak Kullanılması			"Diğer Bulgular" bölümünde "Park ve Yeşil Alan Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Yalnızca Sitelere Bedelsiz Olarak Kullanılması" başlığı altında 4 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması" başlığı altında 22 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi" başlığı altında 16 numaralı bulgu olarak yer almıştır.

Bazı Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılması İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması" başlığı altında 3 numaralı bulgu olarak yer almıştır.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi" başlığı altında 4 numaralı bulgu olarak yer almıştır.