



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR BORNOVA BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	42

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: İnşaat Sınıflarına Göre Bina Sayıları	22
Tablo 9: Muhtelif Gelir Kalemlerindeki Tahsilat/Tahakkuk Oranları Tablosu	29

KISALTMALAR

AŞ

Anonim Şirket

KHK

Kanun Hükmünde Kararname

Ltd. Şti.

Limitet Şirket

SGK

Sosyal Güvenlik Kurumu

TL

Türk Lirası

TÜM YEREL-SEN

Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi
2. Yıkım Kararı Alınan Yapılarla İlgili Olarak Gerekli Hukuki Sürecin İşletilmemesi
3. Sit Alanı İçerisinde Kalan Bazı Taşınmazların Yapı Kayıt Belgelerinin Bulunmamasına ve Yıkım Kararı Alınmasına Rağmen Gerekli Yıkım İşlemlerinin Yapılmaması
4. İmar Programı Kapsamına Alınan Alanlarda Emlak Vergisi Alınmasının Durdurulması Uygulamasına Devam Edilmesi
5. Emlak Vergisininin Tespitinde Dikkate Alınan Binaların İnşaat Sınıflarının Gerçeğe Uygun Şekilde Belirlenememesi
6. Tadilat Ruhsatlarının Emlak Vergisi Tahakkuku Yapan Birime Bildirilmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması
7. İş Yeri Çalışma ve Açma Ruhsatı Olmayan Yerlere İlişkin Gerekli Cezai İşlemlerin Yapılmaması
8. Dernek Binalarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Tesis Edilmemesi
9. Muafiyet ya da İndirim Hakkı Bulunmayan Bazı Gruplara Ücret Karşılığı Sunulan Hizmetlerde İndirimli veya Ücretsiz Tarife Uygulanması
10. Tahakkuk Eden Bazı Belediye Gelirlerinin Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması
11. İmar Kanunu Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedelleri için Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması ve Büyükşehir Belediyesinden Tahsilat Yapılmaması
12. Yapım İşİ Alımlarında, Ödenen Ek Fiyat Farkı Tutarlarını Kapsayacak Şekilde Bütün Riskler Sigortasının Güncellenmemesi
13. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularda Hükümler Konulması

14. Personel Görevlendirmelerinin Mevzuata Aykırı Olması

15. Dolu Olan Müdür Kadrolarına Vekaleten Görevlendirme Yapılması

16. Avukatlık Vekalet Ücreti Dağıtımında Belirlenen Esaslara Uyulmaması

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

Bornova Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar İç Denetim Birimi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü ile Özel Kalem Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 27 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	654	277
Sözleşmeli Personel	-	51
Kadrolu İşçi	277	81
Geçici İşçi	-	-
Toplam	931	409
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.592

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 3 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 Bornova Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	78.095.639,03	23.265.551,58	7.317.922,87 /-163.468,42	108.515.645,06	105.633.907,49	2.881.737,57
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	11.642.677,92	2.683.778,10	912.269,58 /-115.034,41	15.123.691,19	14.712.200,31	411.490,88
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	370.139.352,05	158.228.870,43	32.686408,79/-9.294.219,77	551.760.411,50	541.466.981,56	10.293.429,94
04	Faiz Giderleri	-	1.000.000,00	-	0,00 /-1.000.000,00	-	-	-
05	Cari Transferler	309.800,00	13.597.331,00	700.000,00	4.848.359,92 /-607.681,30	18.847.809,62	18.801.455,25	46.354,37
06	Sermaye Giderleri	-	93.525.000,00	78.621.799,89	11.973.385,00/-16.294.881,48	167.825.303,41	131.249.672,08	36.575.631,33
07	Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-	-	-
08	Borç Verme	-	1.000.000,00	5.500.000,00	314.482,29 /0,00	6.814.482,29	6.814.482,29	-
09	Yedek Ödenek	-	31.000.000,00	-	0,00/- 30.577.543,07	422.456,93	-	422.456,93
Toplam		309.800,00	600.000.000,00	269.000.000,00	58.052.828,45 58.052.828,45	869.309.800,00	818.678.698,98	50.631.101,02

Bornova Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 600.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 309.800,00 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 869.309.800,00 TL olmuştur. Yıl içinde 818.678.698,98 TL bütçe gideri yapılmış, 50.631.101,02 TL ödenek iptal edilmiştir.

Bornova Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 600.000.00,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 557.500.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 42.500.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Bütçe (TL)	Toplam Gelir Bütçesi (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	229.085.000,00	52.500.000,00	281.585.000,00	285.782.927,28	1.509.220,51	284.273.706,77	100,95
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.508.000,00	6.000.000,00	29.508.000,00	38.425.999,87	407.164,98	38.018.834,89	128,84

04- Alınan Bağış ve Yardımlar	14.361.000,00	-	14.361.000,00	3.923.710,50	-	3.923.710,50	27,32
05- Diğer Gelirler	282.558.000,00	162.000.000,00	444.558.000,00	463.486.356,72	1.685.388,31	461.800.968,41	103,88
06- Sermaye Gelirleri	10.000.000,00	-	10.000.000,00	5.879.411,78	118.000,00	5.761.411,78	57,61
08- Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-2.012.000,00	-	-2.012.000,00	-	-	-	-
Toplam	557.500.000,00	220.500.000,00	778.000.000,00	797.498.406,15	3.719.773,80	793.778.632,35	102,03

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %102,03 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%100,95) ile diğer gelirler (%103,88) beklenene paralel gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%128,84) beklenenin üstünde, alınan bağış ve yardımlar (%27,32) ile sermaye gelirleri (%57,61) ise beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	101.361.190,61	105.633.907,49	104,22
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.326.456,02	14.712.200,31	102,69
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	528.368.222,48	541.466.981,56	102,48
04- Faiz Gideri	1.000.000,00	-	-
05- Cari Transferler	14.297.331,00	18.801.455,25	131,50
06- Sermaye Giderleri	172.146.799,89	131.249.672,08	76,24
07- Sermaye Transferleri	-	-	-
08- Borç Verme	6.500.000,00	6.814.482,29	104,84
09- Yedek Ödenekler	31.000.000,00	-	-
Toplam	869.000.000,00	818.678.698,98	94,21

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri % 94,21 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (%104,22), SGK devlet primi giderleri (%102,69), mal ve hizmet alımı giderleri (%102,48) ile borç verme giderleri (%104,84) beklenene paralel olarak gerçekleşmiştir. Cari transfer giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %31,50 oranında aşılmıştır. Diğer taraftan sermaye giderleri (%76,24) beklenenin altına gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	159.117.680,59	183.320.718,95	285.782.927,28	15,21	55,89
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	29.770.839,91	27.500.126,72	38.425.999,87	92,37	39,73
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.448.328,45	2.000,00	3.923.710,50	0,08	196085,53
Diğer Gelirler	204.385.936,40	273.762.013,67	463.486.356,72	33,94	69,30
Sermaye Gelirleri	949.521,38	3.662.887,00	5.879.411,78	285,76	60,51
Toplam	396.672.306,73	488.247.746,34	797.498.406,15	23,09	63,34
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-3.486.883,40	-2.844.084,13	-3.719.773,80	-18,43	30,79
Net Toplam	393.185.423,33	485.403.662,21	793.778.632,35	23,45	63,53

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 308.374.970,14 TL'lik (%63,53) artış göstermiştir. Bu çerçevede; tüm gelir kalemlerinde artış görülmesine karşın, vergi gelirlerinde 102.462.208,33 TL (%55,89) ile diğer gelirlerde 189.724.343,05 TL (%69,30) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde ana belirleyici olmuştur. Söz konusu artışın, belediyenin vergi gelirlerini toplamada gösterdiği gayret ile büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının beklenenden fazla gerçekleşmesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Diğer taraftan, alınan bağış ve yardımlarda görülen afaki artışın ilçede bulunan ve restore çalışması yürütülen Darülkurra için merkezi idareden alınan proje yardımlarından kaynaklandığı görülmüştür.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	71.834.763,97	80.544.547,83	105.633.907,49	12,12	31,15
SGK Devlet Prim Giderleri	10.660.929,98	11.167.010,76	14.712.200,31	4,75	31,75
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	195.412.971,40	304.808.839,65	541.466.981,56	55,98	77,64
Faiz Giderleri	3.708.728,49	656.674,88	-	-82,29	-100,00
Cari Transferler	9.031.663,57	11.010.064,71	18.801.455,25	21,91	70,77
Sermaye Giderleri	29.314.614,20	55.394.550,13	131.249.672,08	88,97	136,94

Sermaye Transferleri	5.300,00	-	-	-100,00	-
Borç Verme	8.345.139,75	6.010.167,19	6.814.482,29	-27,98	13,38
Toplam	328.314.111,36	469.591.855,15	818.678.698,98	43,03	74,34

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 349.086.843,83 TL (%74,34) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında gider kalemlerinin, faiz giderleri haricinde bir bütün olarak artmış olduğu görülmektedir. Ancak, bütçe giderlerindeki artışın temel olarak, mal ve hizmet giderlerinin 236.658.141,91 TL (%77,64) ve sermaye giderlerinin 75.855.121,95 TL (%136,94) artmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Mal ve hizmet giderlerindeki artışın nedeninin temel olarak maliyet kalemlerinde yaşanan fiyat artışlarından kaynaklandığı, sermaye giderlerindeki artışın ise yapılmakta olan altyapı ve spor tesisleri için üstlenilen müteahhitlik harcamalarından kaynaklandığı anlaşılmıştır. İdarenin 2022 yılında kredi ödemesi kalmadığından ve başkaca borçlanma yapılmadığından faiz gideri yapılmamıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 863.106.749,40 TL, Faaliyet Geliri 5.648.700.284,75 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 4.785.593.535,35 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bornova 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	Bornova Belediyesi Personel AŞ	400.000,00	400.000,00	100
2	İZBAŞ İzmir İlçe Belediyeleri Turizm Gıda Organizasyon Reklam Yayıncılık Yemek Akaryakıt İnşaat San. ve Tic. AŞ	56.252.791,34	56.252.791,34	100
3	Urla İmar Turizm Teknik Hizmetler Temizlik Otopark Hizmetleri Nakliye Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	5.267.000,00	26.000,00	0,49

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bornova Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak

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

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde tanımlandığı üzere mali kontrol, kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir.

Mali kontrolün bir parçası olan iç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67'inci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

- Harcama birimleri
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

Temel unsurları bu olan iç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir.

2022 yılı denetimi kapsamında, mezkur mevzuat çerçevesinde, Kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, 2013 yılında çıkarılan Yönerge ile belirlenmiş fakat hassas görevler belirlenmediğinden bu yönüyle eksiktir, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik açısından mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber bunlar daha çok faaliyet bazındaki risk çalışmaları olduğundan, doğrudan iç kontrol risklerini barındırmaması açısından bu çalışmalar yeterli değildir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*Risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdare yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeyine indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

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

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2'si doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları büyük ölçüde tamamlanmış olup makul seviyede bir iç kontrol sisteminin mevcut olduğu sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İzmir Bornova Belediyesinin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından peşin tahsil edilen kira gelirlerinin muhasebe kayıtlarına alınmasında, dönem ayırıcı hesapların kullanılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde dönemsellik kavramı; kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır şeklinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286 ve 287'nci maddelerinde 380 Gelecek aylara ait gelirler hesabının, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, peşin tahsil edilen gelirlerin ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 335 ve 336'ncı maddelerinde ise 480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabının dönem içinde tahsil edilen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dahil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, peşin tahsil edilen gelirlerden takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin, ilgili oldukları yılda tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, temel muhasebe kavramlarından olan dönemsellik kavramı gereği, peşin tahsil edilmiş gelirlerden gelecek aylara ait olan kısımlar 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2022 yılında 19 adet taşınmazın kiraya verildiği tespit edilmiştir. Kiralama işlemleri sonucunda, iki yıllık peşin olmak üzere toplam 1.245.251,45 TL tahsil edilmiştir. Ancak, kira gelirlerinin muhasebe kayıtlarına alınmasında dönem ayırıcı hesapların kullanılmadığı ve meblağın hatalı olarak doğrudan 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği görülmüştür. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı

olarak yapılan kayıt sonucunda 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı eksik görünmektedir. 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı 930.241,00 TL eksik, 600 Gelirler Hesabı ise 930.241,00 TL fazla gözükmekte ve İdare mali tablolarında hatalı yer almaktadır.

Sonuç olarak, Muhasebenin dönemsellik kavramı gereğince peşin tahsil edilen kira gelirlerinin dönem ayırıcı hesaplardan 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Yıkım Kararı Alınan Yapılarla İlgili Olarak Gerekli Hukuki Sürecin İşletilmemesi

Belediye sınırları içerisinde İmar Kanunu'na aykırılığı tespit edilerek, imara aykırı yapının kaldırılmasına ilişkin yıkım kararı alınan yapıların yıkımının yapılmadığı görülmüştür.

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 eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının öğrenilmesi üzerine ilgili idarece o andaki inşaat durumunun tespit edileceği, yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağı, bir nüshasının da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne gönderileceği, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği, aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilerin mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların, aykırılıklarının verilen süre sonunda giderilmemesi sonucunda Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alınmalı ve altı ay içerisinde söz konusu karara konu yapılar yıkılmalıdır. Aksi takdirde, altı ay içerisinde yıkımı yapılmayan yapılar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yıktırılabilir ve yıkımın maliyetinin %100 fazlası ile İdareden tahsil edilecektir.

Ancak, belediye encümeni tarafından İmar Kanunu'na aykırılığı sebebiyle yıkım kararı alınan yapıların incelenmesi neticesinde; 31.12.2022 tarihi itibarıyla yıkım kararı alınan toplam 5.650 adet yapının içerisinde sadece 209 adedinin yıkımının yapıldığı veya ruhsata aykırılıklarının giderildiği, 729 adedinin ise yapı kayıt belgesi alınmak suretiyle yıkım kararının kaldırıldığı ve mahkeme kararıyla yıkımı iptal edilen ya da yürütmesi durdurulan 31 adet yapının bulunduğu, kalan 4.681 adet yapının ise yıkım kararı alınmasına karşın yıkımının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu İmar Kanunu'na aykırı olan ve haklarında Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alınan yapıların, mevzuat gereğince yıkımlarının yapılması için İdarenin gerekli iş ve işlemleri başlatması gerekmektedir. Aksi takdirde ilgili Bakanlık tarafından yapılacak yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile tahsil edilebileceği ve Belediyenin ek mali külfete maruz kalacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Sit Alanı İçerisinde Kalan Bazı Taşınmazların Yapı Kayıt Belgelerinin Bulunmamasına ve Yıkım Kararı Alınmasına Rağmen Gerekli Yıkım İşlemlerinin Yapılmaması

Bornova Belediyesi mücavir alanında bulunan ve sit alanı olarak tespit edilmiş Çiçekliköy mahallesinde bulunan bazı taşınmazların sit alanı içerisinde kalması ve yapı kayıt belgelerinin bulunmaması dolayısıyla yıkım kararı alındığı, ancak gerekli iş ve işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

21.07.1983 tarih ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3' üncü maddesinde;

"Sit; tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları,kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli

alanlardır.

...

Korunma alanı; taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının muhafazaları veya tarihi çevre içinde korunmalarında etkinlik taşıyan korunması zorunlu olan alandır.”,

“İzinsiz kullanma ve müdahale yasağı” başlıklı 9’ uncu maddesinde;

“Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşai ve fizikî müdahalede bulunulamaz, bunlar yeniden kullanıma açılmaz veya kullanımları değiştirilemez. Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşai ve fizikî müdahale sayılır.”

“Ruhsatsız yapı yasağı” başlıklı 16’ ncı maddesinde;

“Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanlarında ruhsatsız olarak inşaat yapmak yasaktır. Buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile, koruma amaçlı imar planlarında, plana; sitlerde, sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılır.”,

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki tanımdan da anlaşıldığı üzere sit alanları Jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle korunması gerekli alanlardır. Doğal sit alanları da kendi içinde üç gruba ayrılmaktadır. Çiçekliköy mahallesi 1’ inci derece sit alanıdır.

Ayrıca 10.02.2021 tarihinde, 28. Grup kapsamındaki İzmir İli Bornova İlçesi Çiçekliköy mahallesi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 21.01.2021 tarih ve 137418 sayılı OLUR’ u ile “Doğal Sit- Nitelikli Doğal Koruma Alanı” ve “Doğal Sit- Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanı” olarak tescil edilmiş ve Bakanlığın sitesinde de yayımlanmıştır.

Akabinde İzmir Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İzmir İl Müdürlüğü tarafından internet sitesinde ilanen; “İzmir İli, Bornova İlçesi, Çiçekli Mahallesi 1/5000 ölçekli Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı Bakanlık Makamının 20.05.2021 tarih ve 961284 sayılı Olur’u ile 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 109’ uncu maddesi uyarınca onaylanmıştır.” duyurusu

yapılmış ve Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı ve Plan Araştırma ve Açıklama Raporu ile ilan edilmiştir.

03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32' nci maddesinde;

"Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (...) (3) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir.

...

Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.

Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir. (Ek cümleler:14/2/2020-7221/10 md.) Yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapılar, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilir veya yıktırılabilir. Yıkım maliyetleri %100 fazlası ile ilgili idaresinden tahsil edilir. Bu şekilde tahsil edilememesi halinde ilgili idarenin 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunur. Tahsil olunan tutarlar, Bakanlığın döner sermaye işletmesi hesabına gelir olarak kaydedilir.

(Ek fıkra:29/11/2018-7153/15 md.) İdare tarafından ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılıkların giderilemeyeceği tespit edilen yapıların ruhsatı üçüncü fıkrada düzenlenen bir aylık süre beklenmeden iptal edilir ve mevzuata aykırı imalatlar hakkında beşinci fıkra hükümleri uygulanır." hükümleri,

Mezkur Kanun'un geçici 16' ncı maddesinde;

“Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili bu Kanun (İptal ibare: Anayasa Mahkemesinin 24/9/2020 tarihli ve E.:2019/21; K.:2020/51 sayılı Kararı ile) (...) uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilir.”

hükümleri yer almaktadır.”

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca sit alanı olarak belirlenen ve koruma alanı olarak tescil edilen alanlardaki yapıların imar mevzuatı esaslarına göre yıkılması ve doğal yapının ve tarihi dokunun korunması esastır. Ancak İmar Kanunu’na 11.05.2018 tarihinde eklenen Geçici 16’ncı maddenin dördüncü fıkrası gereği İmar Kanunu uyarınca yapılacak yıkımlarda yapı kayıt belgesi almış olanlara yıkım engeli getirilmiştir. Dolayısıyla sit alanlarındaki yapı kayıt belgesi bulunan yapılar İmar Kanunu uyarınca yıkılmayacaktır. Ancak bu alanlardaki yapı kayıt belgesi bulunmayan yapıların yıkılması yukarıda mezkur mevzuatlar gereğidir.

Belediye Encümeni, Çiçekliköy mahallesindeki yapı kayıt belgesi olmayan 40 adet taşınmaz için muhtelif tarihlerde yıkım kararı almıştır.

Halihazırda yapı kayıt belgesi bulunmayan yapılar için gerekli tespitlerin yapılması ve yıkım kararlarının icra edilmesi yasal zorunluluk olup tarihi, kültürel ve doğal yapının korunması gibi Belediyeye verilen önemli bir görevin yerine getirilmesi bakımından da gereklidir. Belediye tarafından uygulanmayan kararların Bakanlıkça uygulanması halinde giderlerin bir kat artırımlı uygulanacağı, katlanılmak zorunda olunacak maliyetin büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda gerekli iş ve işlemlerin yapılmasında İdare menfaati olduğu düşünülmektedir.

BULGU 4: İmar Programı Kapsamına Alınan Alanlarda Emlak Vergisi Alınmasının Durdurulması Uygulamasına Devam Edilmesi

İlçe sınırlarında olup imar programına alınan alanlarda, kamulaştırma yapıncaya kadar değişen mevzuat gereği emlakın malikinden alınması gereken emlak vergisinin alınmadığı ve kamulaştırma yapıncaya kadar emlak vergisi ödemelerinin durdurulması uygulamasına devam edildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 13’üncü maddesi 04.07.2019 tarih ve 7181 sayılı Kanun’un 7’nci maddesi ile değiştirilmiştir. Buna göre değişiklik öncesinde ilgili maddede yer alan *“İmar programına alınan alanlarda kamulaştırma yapıncaya kadar emlak vergisi*

ödenmesi durdurulur. Kamulaştırmanın yapılması halinde durdurma tarihi ile kamulaştırma tarihi arasında tahakkuk edecek emlak vergisi, kamulaştırmayı yapan idare tarafından ödenir.” kısmı çıkarılmıştır.

Dolayısıyla yapılan değişiklik ile birlikte, imar programına alınan alanlarda kamulaştırma yapılıncaya kadar tahakkuk edecek emlak vergisinin durdurulmasına ilişkin hüküm kaldırıldığından, ilgili alanların emlak vergisinin mükelleflerden tahsil edilmesi gerekmektedir. Söz konusu değişiklik Resmi Gazete’de yayımlandığı 10.07.2019 tarihinde yürürlüğe girmiş olduğundan, emlak vergisinin 2019 yılı ikinci taksidinden başlayarak (bu taksit dahil) emlak vergisi mükelleflerden alınmaya devam edilmelidir.

Ancak, Belediyenin emlak vergisi gelirlerine ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsilatların incelenmesi neticesinde, gerek İdare gerekse başka kamu idareleri tarafından imar programına alınan alanlarla ilgili olarak değişiklik öncesi uygulamaya devam edildiği görülmüştür. Kamulaştırma yapılıncaya kadar tahakkuk edecek emlak vergisinin, kamulaştırma sonrasında kamulaştırmayı yapan idareden tahsil edildiği, diğer bir ifade ile ilgili Kanun maddesinde yapılan değişikliğin göz ardı edildiği tespit edilmiştir. Uygulamayla tahsil edilecek emlak vergisinin kamulaştırma yapılıncaya kadar alınamamasına ve paranın zaman maliyetine katlanılmasına sebebiyet verilmektedir.

Sonuç olarak, İmar programına alınan alanların kamulaştırma yapılıncaya kadar tahakkuk edecek emlak vergisinin durdurulması uygulamasına mevzuatta yapılan değişiklik göz önüne alınarak son verilmesi ve ilgili mevzuatta belirtilen haliyle mükelleflerden vergi alınmaya devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Emlak Vergisininin Tespitinde Dikkate Alınan Binaların İnşaat Sınıflarının Gerçeğe Uygun Şekilde Belirlenememesi

Belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi olan binaların inşaat sınıfları ayırımının, sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler ortaya konulmadan belirlendiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda binaların bina vergisine, arsa ve arazilerin de arazi vergisine tabi olduğu, verginin matrahının ise bu Kanun hükümlerine göre belirlenen vergi değerinin olduğu ifade edilmiştir.

Bina, arsa ve arazinin, vergi değerlerinin takdirinde şehir, kasaba ve köylerin tabii,

iktisadi ve bölgesel şartlarına göre nazara alınacak normlar ile uyulacak usul ve esaslar Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük ile belirlenmiştir.

İlgili Tüzük'ün “Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı” başlıklı 10'uncu maddesinde;

“Binalar, aşağıdaki sınıflara ayrılır:

1- Lüks inşaat, 2- Birinci sınıf inşaat, 3- İkinci sınıf inşaat, 4- Üçüncü sınıf inşaat, 5- Basit inşaat,

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

Bina inşaat sınıflarının belirlenmesi amacıyla, Tüzük'ün 10'uncu maddesine istinaden, Maliye Bakanlığınca 15.12.1982 Tarih ve 17899 Sayılı Resmi Gazetede, “Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel” yayımlanmıştır.

Söz konusu cetvelde; binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar dikkate alınarak bina sınıfları düzenlenmiştir. Dolayısıyla, binanın emlak vergisinin hesaplanmasında dikkate alınacak inşaat sınıfı, cetvelde yer alan 10 kriterin değerlendirilmesi sonucunda tespit edilecektir. Bina inşaat sınıflarının doğru tespit edilmesi binaların vergi değerinin tespitinde büyük önem arz etmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre binaların vergi değeri bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır. Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün “İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması” başlıklı 20'nci maddesine göre; inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Metrekare normal inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat neveleri ve sınıflarına göre Maliye ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan olunmaktadır.

Her bütçe yılından önce yayımlanan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğ eklerinde yer verilen “Binaların Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerini Gösterir Cetveller” incelendiğinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre belirlendiği görülmektedir. Bina sınıfının olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi, inşaat maliyet bedelinin dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda

hesaplanmasına neden olacaktır.

Konuyla ilgili olarak Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 14 Seri no'lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğinde; binanın gireceği sınıfın, belirlenen özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyıp taşımadığına bakılarak belirleneceği, binada anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa, bu defa özellikleri itibariyle en yakın olduğu sınıfın beyan edileceği, diğer taraftan, binanın bir alt veya üst sınıftan hangisine gireceği konusunda tereddüde düşülen hallerde, rayiç bedelin beyan edilmesinin esas olduğu da dikkate alınarak, bir üst sınıf bildirilmesi Tüzük'ün 3'üncü maddesinde; inceleme yetkisine sahip memurların, mükelleflerden emlakın genel durumuna, kullanılış tarzına ilişkin gerekli bilgileri isteyebileceği, 4'üncü maddesinde ise; inceleme yetkisine sahip memurların, vergi değeri takdir edilecek bina, arsa ve araziye gezip görebileceği ifade edilmiştir.

Ancak binaların sınıflarının belirlenmesi için, binalara ait proje ve yapı kullanma izin belgelerindeki yapıya ait niteliklerin incelemeye imkan verecek düzeyde tam olarak yer almadığı görülmüştür. Ayrıca binaların özelliklerini belirten herhangi bir belgenin bulunmadığı, idarenin de vergi değeri takdir edilecek binayı gezip gördüğüne ait bir tutanağın olmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, ilçe genelinde yer alan ve emlak vergisine tabi binaların bina inşaat sınıflarına göre dağılımları gösterilmiştir.

Tablo 8: İnşaat Sınıflarına Göre Bina Sayıları

Bina İnşaat Sınıfları	Bina Adedi	Yüzde (%)
Lüks İnşaat	8.883	3,14
Birinci Sınıf İnşaat	25.719	9,09
İkinci Sınıf İnşaat	125.279	44,26
Üçüncü Sınıf İnşaat	120.977	42,74
Basit İnşaat	2.178	0,77
Toplam	283.036	100,00

Yukarıdaki tabloya göre, belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi toplam 283.257 adet binanın 247.566 adedinin, yani toplam binalar içerisindeki %87,40'ının ikinci ve üçüncü sınıf inşaat olarak belirlendiği görülmüştür. Ancak, İdare kayıtlarından söz konusu

binaların Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelde bulunan kıstaslara göre doğru değerlendirilip değerlendirilmediğine ilişkin bir sonuca varılamamıştır. Zira, binalara ait proje ve yapı kullanma izin belgelerinde belirtilen nitelikler bina inşaat sınıflarının belirlenmesi ve ayrılması için yeterli düzeyde değildir. Bunun için idarenin binanın genel durumuna ilişkin bilgileri temin etmesi ve idare personelinin vergi değeri takdir edilecek binayı gezip bina özelliklerini bir tutanakla tespit etmesi gereklidir.

Sonuç olarak, emlak vergisine tabi yapıların bina inşaat sınıflarının sağlıklı bir şekilde tespitini teminen, yeni yapılan binalarla ilgili olarak yapı niteliklerinin tam olarak aranması, mevcut binalarla ilgili olarak ise inşaat sınıflarının ilgili cetvele uygun bir şekilde tekrar belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Tadilat Ruhsatlarının Emlak Vergisi Tahakkuku Yapan Birime Bildirilmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması

Belediye sınırları içerisinde bulunan yapılardan, yapı tadilat ruhsatı alanların İmar Müdürlüğü tarafından emlak vergisi tahakkuku yapan birime bildirilmemesi dolayısıyla İdarenin gelir kaybına uğradığı değerlendirilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5'inci maddesinde; *“Yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yer altı ve yer üstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir.”*denilmektedir.

Aynı Kanun'un “Yapı ruhsatı” başlıklı 21'inci maddesinde;

“Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır.

...” hükmü gereği İmar Kanunu'nun 26'ncı maddesinde belirtilen istisna dışında 5'inci maddedeki yapı tanımına giren her tesis için yapı ruhsatı alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yine İmar Kanunu'nun 32'nci maddesine göre ruhsatsız veya ruhsatına aykırı yapıların masrafları yapı sahibine ait olmak üzere belediyece yıktırılması ve belediye tarafından sorumlular hakkında İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde belirlenen idari para cezalarının ve diğer idari müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bina tabiri" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Bu kanundaki bina tabiri, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsar.

Bu kanunun uygulanmasında Vergi Usul Kanunu'nda yazılı bina mütemmimleri de bina ile birlikte nazara alınır.

Yüzer havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ve nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz." denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde ise; *"Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.*

Bir binaya paylı mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler. Elbirliği mülkiyette malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar." hükümleri yer almaktadır.

Emlak vergisinin, binalarda tadil ruhsatı alınan ve yeni haliyle emlak vergisi tutarını değiştiren fiili durum üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Belediyenin tadilat ruhsatları İmar Müdürlüğü tarafından verilmektedir. Emlak vergisi tahakkukları ise Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Tahakkukların fiili durum üzerinden yapılmasını ve Belediye gelirlerinin olumsuz etkilenmemesini teminen, tadilat ruhsatlarının tahakkuk birimine bildirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İş Yeri Çalışma ve Açma Ruhsatı Olmayan Yerlere İlişkin Gerekli Cezai İşlemlerin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde bazı iş yerlerinin İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı bulunmadan faaliyette bulunduğu ve dolayısıyla İş Yeri Açma Harcının tahakkuk etmediği tespit edilmiştir.

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

Diğer yandan, 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar

çinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işletmelerin ilgili belediyeden iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

Belediyenin 2022 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, Belediye sınırları içerisinde yer alan ve örnek olarak seçilen Mustafa Kemal Caddesi üzerinde, zabıta personeli tarafından ruhsatsız faaliyette bulunan iş yerleri ile ilgili olarak denetim yapılmıştır. Denetimler sonucunda 141 adet iş yerinin ruhsatının bulunduğu 71 adedinin ise ruhsatsız bir şekilde faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir. Denetimler sonucunda, halihazırda bulunan işletmelerin önemli bir kısmının ruhsatsız faaliyet gösterdiği görüldüğünden gerekli denetim işlemlerinin kademeli olarak ilçe sınırlarındaki tüm işletmeleri kapsayacak şekilde yapılması gerekmekte olup uygulamayla işletmelerin ruhsatlı bir şekilde faaliyette bulunmaları sağlanmakla birlikte iş yeri açma izni harcı tahakkuk ettirilecek, İdarenin menfaati korunacak ve mevzuata uyarlılık sağlanacaktır.

BULGU 8: Dernek Binalarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Tesis Edilmemesi

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan ve Belediyenin sunmuş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan derneklere ait binaların çevre temizlik vergilerinin takip ve tahsil işlemlerinin gerektiği gibi yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin, binaların kullanımı ile başlayacağı düzenlenmiştir. 2464 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında, hangi kurum ve kişilerin çevre temizlik vergisinden muaf oldukları belirtilmiş, gerek anılan maddede gerekse 2464 sayılı Kanun'un ilgili diğer maddelerinde derneklere ait binalardan çevre temizlik vergisi alınmayacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Yine derneklere ilişkin bu konuda bir muafiyet tanıyan başkaca bir mevzuat da bulunmamaktadır.

Ancak, Belediyenin çevre temizlik vergisi mükelleflerinin incelenmesi neticesinde, toplam 28 adet dernek binasına ait çevre temizlik vergisinin alınmakta olduğu görülmüştür. Ancak İzmir İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğünden alınan veri doğrultusunda, Bornova ilçesi sınırları içerisinde aktif olarak faaliyet gösteren toplam dernek sayısının 612 adet olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla, ilçe sınırları içerisinde aktif olarak faaliyet gösteren derneklerden

sadece %4,58'i için çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren tüm dernek binalarından çevre temizlik vergisinin alınmasını teminen gerekli denetimlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Muafiyet ya da İndirim Hakkı Bulunmayan Bazı Gruplara Ücret Karşılığı Sunulan Hizmetlerde İndirimli veya Ücretsiz Tarife Uygulanması

Belediyenin gerçekleştirdiği faaliyetlere ilişkin olan ücret tarifesinde bazı kişi veya kurumlara yasal dayanağı olmadan indirimli veya ücretsiz tarife uygulandığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasında ise, bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların Cumhurbaşkanı (02/07/2018 tarihi öncesi Bakanlar Kurulu) tarafından tespit edilebileceği belirtilmiştir.

28.01.2002 tarihli 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile gaziler, şehit ve gazi, dul ve yetimleri, engelliler, öğrenciler ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamındaki kişiler 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan indirim uygulanamaz hükmünden muaf tutulmuştur. Diğer yandan, 4736 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden sonra muhtelif tarihlerde Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı kararları çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. Ancak muaf tutulan kişi veya kurumlar arasında belediye personeli, kamu kurum ve kuruluşlarına veya kamuya yararlı dernekler ile vergi muafiyeti tanınan vakıflar yer almamaktadır.

Belediyenin 2022 yılı ücret ve gelir tarife cetvelinin incelenmesi sonucunda, "Spor okulları, kurslar, halı saha ve forma ücretlerinde" Bornova Belediyesi personeli ve birinci derece yakınlarına %50 indirim, kadın takımlarına %50 indirimli ücret belirlendiği görülmüştür. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının etkinliklerinden ve kamu yararına faaliyet gösteren dernek, vakıf vb. kuruluşlardan ücret alınmayacağı düzenlenmiştir.

Kendilerine indirim uygulanamayacak kişi veya kuruluşlara ücretsiz veya indirimli

tarife belirlenmesi yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olup uygulamanın meri mevzuata uygun olarak yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Tahakkuk Eden Bazı Belediye Gelirlerinin Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması

Tahakkuk edilen İdare gelirlerinden bazılarının tahsilinin düşük seviyede gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde aynen;

"Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

..."

hükmü yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde; "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur.

Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir..." hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malı haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise gerekli takibatın yapılması gerekmektedir.

09.06.1932 tarih ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'na göre ise; Belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'inci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılmaktadır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Ancak Bornova Belediyesinin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda bazı gelir kalemlerinde tahakkuk kayıtları yapıldıktan sonra takibat kontrollerinin yapılmasında etkin olunmadığı dolayısı ile tahsilat oranlarının düşük düzeyde kaldığı görülmüştür. Tahsil oranı düşük olan gelir kalemleri aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 9: Muhtelif Gelir Kalemlerindeki Tahsilat/Tahakkuk Oranları Tablosu

Gelirler	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Oran (%)
Para Cezaları	119.341.822,58	21.309.227,18	17,86
İlan ve Reklam Vergisi	5.858.593,83	2.183.915,44	37,28
Çevre ve Temizlik Vergisi	22.114.422,21	10.490.585,67	47,44

Oranlarının düşük düzeyde olması idarenin tahsilat mekanizmasının etkin işlemediğini göstermektedir. İdarenin öz gelirlerinin ana kalemlerinden olan ve yukarıdaki tabloda ayrıntılı bir biçimde gösterilen gelirleri için daha etkin bir takip ve tahsil mekanizmasının oluşturulmasının Belediye gelirlerini olumlu yönde etkileyeceği gibi mevzuata uygunluğu da sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 11: İmar Kanunu Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedelleri için Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması ve Büyükşehir Belediyesinden Tahsilat Yapılmaması

İmar mevzuatı hükümleri çerçevesinde tahsil edilip Bornova Belediyesi hesaplarında izlenmesi ve nemalandırılması gereken otopark bedellerinin hatalı olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi hesaplarına yatırıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesi 7261 sayılı Kanun ile 24.12.2020 tarihinde değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirlerin tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacağı hükmü, imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılabilir şekilde değiştirilmiştir.

Diğer yandan, 24.12.2020 tarihinde 5216 sayılı Kanun'da yapılan değişikliğe istinaden hazırlanarak 25.03.2021 tarih ve 31434 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik çerçevesinde, Otopark Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinin beş ve altıncı fıkralarında yer alan 5216 sayılı Kanun kapsamında kalan belediyelerde, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılacağı ve ilçe belediyeleri hesabında toplanan otopark gelirlerinin, büyükşehir belediyelerin tarafından ilgili ilçe sınırları içerisinde yapılacak, yaptırılacak bölge veya genel otoparklar için kullanılacağı düzenlemeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanun ve Otopark Yönetmeliği'nde yapılan ve yukarıda yer verilen değişiklikler neticesinde, yapı ruhsatı verilen yerlerde tahsil edilmesi gereken bedellerin artık büyükşehir belediyesi hesaplarına alınmaksızın, ilgili ilçe belediyesi tarafından tahsil edilerek ayrı bir hesapta tutulması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, imar mevzuatı hükümleri çerçevesinde tahsil edilmesi gereken tutarların doğrudan İzmir Büyükşehir Belediyesi hesabına yatırıldığı ve Belediyenin otopark bedellerinin izlenmesi için kamu bankalarında hesap açılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İlgili konuya ilişkin olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığına görüş sorulduğu, buna binaen verilen görüşte ise yapılan değişiklikle ilçe belediyelerinin imar mevzuatı gereğince otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarması zorunluluğunun kaldırıldığı anlaşıldığı, fakat Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.02.2019 tarihli, 05.106 sayılı kararı ile kabul edilen ve yine 13.01.2022 tarihli, 05.95 sayılı kararı ve 14.09.2022 tarihli, 05.1052 sayılı kararı ile değişiklik yapılan İzmir Büyükşehir Belediyesi Otopark Yönetmeliği Uygulama Esaslarının 8 inci maddesinin altıncı fıkrası ile otopark bölgeleme haritaları ve birim otopark bedelleri doğrultusunda tahsil edilen otopark bedellerinin İzmir Büyükşehir Belediyesince ilçe belediyeleri için açılan otopark hesabına yatırılacağına hüküm altına alındığı hususları dikkate alındığında, otopark ihtiyacını mevzuata göre bedel ödeyerek karşılayan parsellerin otopark bedellerinin Büyükşehir Belediyesi Otopark Fon hesabına yatırılmasının mevzuata aykırılık teşkil etmediğinin belirtildiği ve kendilerinin de bu doğrultuda hareket ettikleri ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda değinildiği üzere Kanun koyucunun gerek 5216 sayılı Kanun'da gerekse de Otopark Yönetmeliği'nde yapmış olduğu değişiklikler sonrasında, yapı ruhsatı verilen yerlerde tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin artık büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilmesi imkanı kalmamıştır. Dolayısıyla, mevcut hatalı uygulama meri mevzuata aykırı hüküm ihtiva eden ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclisinin çıkarmış olduğu İzmir Büyükşehir Belediyesi Otopark Yönetmeliği Uygulama Esasları ile hukuka uyarlı hale gelememektedir.

Sonuç olarak, İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen bedellerin mezkur mevzuatın değişiklik tarihinden itibaren, Belediye tarafından açılacak hesaba aktarılması ve nemalandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Yapım İşi Alımlarında, Ödenen Ek Fiyat Farkı Tutarlarını Kapsayacak Şekilde Bütün Riskler Sigortasının Güncellenmemesi

İhale Kanunu kapsamındaki yapım işlerinde, ödenen ek fiyat farkları ile sözleşme bedeli artan ihalelerdeki bütün riskler (all risk) sigortalarının artış tutarını kapsayacak şekilde güncellenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin, bu Kanuna göre sözleşmeye bağladıkları yapım işlerinde uygulayacakları genel esasların belirlendiği Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “ İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinin ilk fıkrasında:

“Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.”

Denilmekte ve devamında yer alan ikinci fıkrasında ise:

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

Hükmü yer almaktadır. Buna göre, 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işleri için yüklenici, sözleşme konusu yapım işinin korunması amacıyla işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre için bahsedilen risklere karşı “inşaat

sigortası (bütün riskler)” yaptırmak zorundadır. Sigortaya esas alınacak bedel ise, işin kendisi için sözleşme bedeli olup işin yapımında hakkediş tahakkuk tutarının, fiyat farkları da dahil, poliçedeki sigorta bedeli aşması durumunda zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması zorunludur.

Diğer taraftan, ülkemizde ve dünyada hammadde temininde ve tedarik zincirlerinde yaşanan aksaklıklar ile girdi fiyatlarındaki beklenmeyen artışlar nedeniyle 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun Geçici 5 ve 6’ncı maddeleri ile mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde belirli şartların varlığı göz önüne alınarak 01.07.2021 tarihinden sonra gerçekleştirilen kısımlar için işin sözleşmesinde öngörülmese de ek fiyat farkı verilmesi kararlaştırılmıştır.

Söz konusu maddeler ile verilen ek fiyat farklarının uygulanmasına ilişkin tereddütleri gidermeye ise Kamu İhale Kurumu yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda 24.03.2022 tarih ve 2022/019 No.lu Kamu İhale Kurulu Kararının onuncu kısmında, yapım işleri genel şartnamesinin 9’uncu maddesinin ikinci fıkrası göz önüne alınarak, ek fiyat farkı olarak ödenecek bedelden kaynaklanan hakkedişlerdeki artış tutarı için de sigorta bedelinin arttırılması gerektiği belirtilmiştir.

Ancak, İdarenin yapım işlerine ait iş ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, 4735 sayılı Kanun’un Geçici 5 ve Geçici 6’ncı maddesi kapsamında ek fiyat farkı ödemesi yapılan 2020/691222 ve 2021/307589 ihale kayıt numaralı yapım işleri alımlarında güvence tutarının artan meblağı kapsayacak şekilde güncellenmediği görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, yapılmakta olan yapım işlerine ait işin başında müteahhit tarafından sözleşme bedeli tutarı kadar yaptırılarak idareye sunulan all risk sigorta poliçesindeki tutarın, işin yapılması sırasında fiyat farkları dahil ödenen hakkediş tutarını karşılamaması halinde zeyilname ile poliçe bedelinin artış tutarı kadar güncellemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularda Hükümler Konulması

İdare ile Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası (TÜM YEREL-SEN) arasında akdedilen ve 01.01.2022 tarihinden itibaren geçerli olan sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan ve sözleşmenin konusu olmayan, Belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, personele muhtelif günlerde izin verilmesi vb. gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

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

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

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

Ancak, İdare ile yetkili sendika Tüm Yerel-Sen arasında akdedilen ve yürürlük tarihi 01.01.2022-31.12.2023 olan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, personele muhtelif günlerde izin verilmesi vb. konularda mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

- “Sosyal çalışmalarda yardımcı olmak” başlıklı 11’inci maddesinde, Belediyenin sendika tarafından yapılacak olan eğitim, seminer ve benzeri çalışmaları için salon, araç ve gereç temini sorumluluğu yüklenmiş,

- “Sendikal izinler” başlıklı 18’inci maddesinde, sendika faaliyetlerine katılacak personele yasal izinler dışında yılda 20 iş gününe kadar izin verileceği düzenlenmiş,

- “İş sağlığı ve güvenliği” başlıklı 19’uncu maddede, işverene kurumda çeşitli unvanlarda sağlık personeli bulundurma yükümlülüğü getirilmiş ve tüm personele yılda bir kez tam teşekküllü sağlık taraması yapılacağı belirtilmiş,

- “Kreş ve çocuk bakım evi” başlıklı 20’nci maddede, belediyenin mevcut veya açacağı kreşte çalışanların çocuklarının indirimli ve öncelikli olacağı ifade edilmiş,

- “Belediye olanaklarından yararlanma” başlıklı 21’inci maddede, çalışanların Belediye tarafından işletilen dersane, tiyatro, spor ve kültürel ve benzeri tesislerinden öncelikli olarak faydalanması ve benzeri belediye olanaklarından indirimli olarak faydalanabileceği ifadesine yer verilmiş,

- “Diğer haklar ve ücretli izinler” başlıklı 22’nci maddede, 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü, 3 Aralık Engelliler Günü, 19 Eylül Gaziler Günü gibi bazı önemli gün ve haftalarda çalışanlara ücretli izin verilebileceği ifade edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmeleri, kendiliğinden çok çeşitli sosyal ve mali hakları düzenleyen ya da düzenlemesi gereken bir metin değildir. İşçi dışındaki çalışanların sosyal ve mali haklarının iç mevzuatımıza uygun olarak düzenlendiği metin, 4688 sayılı Kanun’un 28 ve 29’uncu maddelerine göre dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelerdir.

2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kaleminin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de “sosyal denge tazminatı” olduğu görülmektedir. İlgili bütün mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kalemden oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili

mevzuatına göre; idarelerin mali durumu, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bu tazminat farklı oranlarda belirlenebilecektir. Bu durumda, söz konusu tazminatın taraflarca karara bağlandığı metin “sosyal denge sözleşmesi”dir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibarıyla akdedilen Toplu Sözleşmeler ile çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin sözleşmede yer alması hukuki açıdan mümkün değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibarıyla akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Sosyal denge sözleşmesinde yer verilen ilgili hususlardan bazılarının uygulandığı bazılarının uygulanmadığı, Vergi Usul Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 10. Maddesine eklenen Geçici Madde 6 ‘da “*Konusu suç teşkil etmemek kaydıyla; bu maddenin yürürlük tarihine kadar bu Kanun veya 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümlerine aykırı olarak sosyal denge tazminatı ödediği tespit edilen il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin yetkili veya görevli olan sorumluları hakkında yapılan bu ödemeler nedeniyle idari veya mali yargılama ve takibat yapılamaz; başlamış olanlar işlemde kaldırılır.*” hükmüne yer verildiği ifade edilmiştir.

Ancak, söz konusu sosyal denge sözleşmesinde yer alan hükümlerin hangilerinin uygulanıp uygulanmadığına ilişkin bir tespit yapılmamış olup ilgili hükümlerin sosyal denge sözleşmesinin içerisinde yer verilmesinin mevzuat gereği mümkün olmadığı değerlendirilmiştir. Diğer taraftan, mevzuat hükümlerine aykırı olarak ödenen sosyal denge tazminatı ödemelerinin kanun koyucunun iradesi ile affedilmesi düzenlemesinin yapılması yapılan fazla ödemelere ilişkin olup sözleşmenin içeriğine ilişkin bir düzenleme değildir. Zira, ilgili düzenlemenin amacı mevzuata aykırı olarak ödenen sosyal denge tazminatı ödemelerine karşı ortaya çıkan ve/veya çıkabilecek olan kamu zararı tutarlarının affedilmesine yönelik olup yapılan tespitle ilgisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların

düzenlenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Personel Görevlendirmelerinin Mevzuata Aykırı Olması

Personel istihdamına ve görevlendirmesine ilişkin mevzuatta, kadro veya görev unvanı bulunmayan koordinatör kadrosuna, İdarenin sözleşmeli personeli ve işçileri arasından Belediye Başkanı oluruyla görevlendirme yapıldığı görülmüştür.

Belediye personelinin istihdamı genel itibarıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi olup bu konuda özel kanunların hükümleri saklıdır. Temel olarak belediye personeli memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç şekilde istihdam edilmektedir. 5393 sayılı Kanun'un "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesine göre belediye norm kadroları, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir.

Bu çerçevede, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e göre belediye teşkilatı hiyerarşik şekilde belediye başkanı, başkan yardımcıları, müdür, şef, memur unvanlarındaki kadrolardan oluşturulmuş olup koordinatör adı altında bir kadro ihdas edilmemiştir.

Diğer yandan, farklı mevzuatlarda personelin mutemet, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi, taşınır kayıt yetkilisi, taşınır kontrol yetkilisi vb. şekilde görevlendirilebileceğine ilişkin düzenlemeler olsa da koordinatörlük görev unvanı temel düzenlemelerin dışında herhangi bir mevzuatta düzenlenmemiştir.

5393 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatta kadro unvanları ve görevlendirmelere ilişkin istihdam biçimleri ve pozisyonlar belirlenmiş olup 5393 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi ve 49'uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında düzenlenen belediye personelinin atama yetkisi sınırsız bir yetki değildir.

Ancak yapılan incelemede, Belediye Başkanı oluru ile sözleşmeli personel ve işçi olarak istihdam edilen İdare çalışanlarının Atölye ve Vasıtalar Koordinatörü, Destek Hizmetleri Koordinatörü ve Kültür İşleri Koordinatörü olarak görevlendirildiği görülmüştür. Söz konusu görevlendirmeler sonucunda tüm araçların genel bakım işlerinin koordinatör marifetiyle yürütüldüğü ve tüm olurlarda mevzuatta belediye başkan yardımcılığı ve müdürlük görev tanımına giren koordinasyon, sevk ve idare işlerinin mükerrer olarak bu personellere de tevdi

edildiği tespit edilmiştir.

Personel istihdamına ve görevlendirmesine ilişkin mevzuatta, kadro veya görev unvanı bulunmayan koordinatör kadrosuna, İdarenin sözleşmeli personeli ve işçileri arasından Belediye Başkanı oluruyla görevlendirme yapılmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Dolu Olan Müdür Kadrolarına Vekaleten Görevlendirme Yapılması

Belediyenin dolu olan müdür kadrolarına vekaleten görevlendirme için gerekli şartları taşımamasına rağmen, İdarenin başka müdür ve memurları arasından vekâleten görevlendirme yapıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde, dolu olan memur kadrolarına memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği hüküm altına alınmıştır. Kanun'un öngördüğü haller dışında dolu müdür kadrolarına vekâleten atama yapılamayacağı açıktır.

Yapılan incelemede, izin, geçici görev, disiplin cezası veya görevden uzaklaştırma olmaksızın dolu olan Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve Yapı Kontrol Müdürlüğüne Belediyenin başka müdür ve memurları arasından vekâleten görevlendirilme yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin dolu olan müdür kadrolarına, gerekli şartlar oluşmadan vekâleten görevlendirme yapılmasında mevzuata uyarlılık olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Avukatlık Vekalet Ücreti Dağıtımında Belirlenen Esaslara Uyulmaması

İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinin mevzuatta belirtilen oranlar gözetilmeden ve dava ile icra dosyalarını takip etme şartı aranmaksızın tüm avukatlara eşit miktarda dağıtıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde; belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti

Vekâleti Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yoluyla uygulanacağı belirtilmiştir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri ile atıflar" başlıklı 18'inci maddesinde; "2/2/1929 tarihli ve 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır." hükümleri yer almaktadır.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise; "İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dahilinde ödenir.

a) Vekalet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı (...)eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...) (1) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıda yer alan yasal düzenlemelerden görüleceği üzere; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde, avukatlık vekalet ücretinin dağıtımı konusunda 1389 sayılı Kanun'a atıf yapılmıştır. 659 sayılı KHK'nin "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri ile atıflar" başlıklı 18'inci maddesi gereğince de, mevzuatında 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıflar 659 sayılı KHK'ye yapılmış sayılmaktadır. Dolayısıyla, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ifade edilen avukatlık vekalet ücreti dağıtımı 659 sayılı KHK ve Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre

yapılacaktır.

659 sayılı KHK'ye göre: Avukatlık vekalet ücretinin %55'inin dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata; %40'ının hukuk birimindeki davayı takip etmeyen hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara eşit olarak dağıtılması; yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutarın, hukuk biriminde görev yapan ve gösterge rakamı için tespit edilen tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenmesi ve bu dağıtım sonunda arta kalan tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak, bahsi geçen KHK'de avukatlık vekalet ücretinin geriye kalan %5'lik kısmının ne yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Buna mukabil, Yönetmelik'te vekalet ücretinin %5'lik kısmına hangi işlemin uygulanacağına açıklık getirilmiş ve vekalet ücretinin personele dağıtılmayacak %5'lik kısmının muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği belirtilmiştir. Bu durumda, belediyelerde kıyasen uygulanması gereken bu Yönetmelik gereği, vekalet ücretinin personele dağıtılmayacak %5'lik kısmı yılı içinde bütçeye gelir kaydedilecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Dayanak olarak belirlenen dağıtım usulünün genel bütçeli idarelerde işlerin belli kurumlar veya bölümler arasında ayrı ayrı dağıtılmasından kaynaklandığı ve belediyelerde vekalet ücretinin dağıtımına ilişkin bu usul ve esasların uygulanması hukuken mümkün olmadığı, Belediyede görev yapan tüm avukatların İdare lehinde ve aleyhinde açılmış olan dava ve icra takiplerine ilişkin işlemlerin takibini birlikte yaptıkları, bundan dolayı dava ve icra takiplerinden doğan avukatlık ücretlerinin yasal sınırlar ve haklar dahilinde tüm dosyaları takip eden Avukatlara ve Müdür vekiline eşit olarak paylaştırılmakta olduğu ifade edilerek bulguya katılmadıkları ifade edilmiştir.

Ancak, bulgumuzda dayanak olarak gösterilen 659 sayılı KHK'nın belediyeleri de hangi yönden kapsadığı açıkça ele alınmış ve değerlendirmemiz bu şekilde yapılmıştır. Söz konusu KHK ve buna binanen çıkarılmış Yönetmelik hükümlerine uygun olarak belediyeler vekalet ücretini avukatlara dağıtabileceklerdir. İfade edildiği üzere belediyelerde bunun uygulanmasının hukuken mümkün olmamasının hangi yazılı veya yazısız hukuk kuralına dayandırıldığı savunmalardan anlaşılamamıştır. Aksine, ileri sürüldüğü üzere tüm avukatlara vekalet ücretlerinin eşit dağıtılması mevzuatımıza göre hukuken mümkün değildir. Diğer taraftan Belediyenin hukuk dosyalarına ilişkin olan vekalet ücretinin dağıtım usul ve esasları yukarıda yer verilen Yönetmelik'te ayrıntılı bir şekilde açıklanmış olduğundan Belediye

tarafından yapılan uygulamada mevzuata uyarlılık bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Avukatlık vekalet ücreti dağıtımının mevzuatta belirtilen esas ve usullere uygun olarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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
İmar Kanunu Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedelleri için Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması ve Büyükşehir Belediyesinden Tahsilat Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Dolu Olan Müdür Kadrolarına Vekaleten Görevlendirme Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 15 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularda Hükümler Konulması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 13 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.