



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KARTAL BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

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.....	56

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar.....	20
Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar	20
Tablo 11: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait İlan ve Reklam Beyanname Sayıları.....	35
Tablo 12:Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Çevre Temizlik Vergisi Beyanname Sayıları.....	36
Tablo 13: Süresinde Kapatılmayan Avans ve Kredilere İlişkin Tablo	42
Tablo 14: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife	49

KISALTMALAR

KDV: Katma Değer Vergisi

KHK: Kanun Hükümünde Kararname

NO: Numara

TAKBİS: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TÜM YEREL SEN: Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Sayıştay İlamı ile Tazminine Karar Verilen Kamu Zararı Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve İlgili Hesapların Kullanılmaması
4. Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması
5. Kiralanan Taşınmazlar İçin Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
6. Hurdaya Ayrılmış Duran Varlıkların Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. İdare Taşınmazları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Muhasebede Kayıtlı Değerine Eklenmemesi
2. Yazılım ve Lisans Alımlarının Doğrudan Gider Kaydedilmesi
3. Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Yıl İçerisinde Kullanılmaması
4. Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
5. Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması
6. İdare Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlar Üzerindeki İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunmaları
7. İdare Tarafından Kiraya Verilen İş Yerlerinin Bazılarından İlan ve Reklam Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

8. İdareden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması
9. İdare Taşınmazlarının Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi
10. Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi
11. İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması
12. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması
13. Kurum Mutemetleri Tarafından Kullanılan İş Avans ve Kredilerinin Kapatılmasında Mevzuatta Belirlenen Sürelere Uyulmaması
14. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
15. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması
16. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullandırılmaması
17. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
18. Taşınır İşlemlerinde Taşınır Teslim Belgesi ile Taşınır İstek Belgesinin Düzenlenmemesi
19. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Kartal Belediyesinin karar organı olan Kartal Belediye Meclisi 38 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Kartal Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim

belirlenmiştir. Bunlar Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim Birim Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Emlak İstimlak Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 4 adet memur başkan yardımcısı, 3 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 27 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	897	314
Sözleşmeli Personel	-	113
Kadrolu İşçi	426	68
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1323	495
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1714

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 İstanbul Kartal Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	78.527.823,00	(3.455.508,51)	75.072.314,49	69.770.983,76	5.301.330,73	
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	12.019.230,00	(1.868.373,06)	10.150.856,94	9.538.132,41	612.724,53	
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	304.754.746,00	42.039.110,55	346.793.856,55	258.517.426,94	88.276.429,61	
04	Faiz Giderleri	-	15.000.000,00	3.300.000,00	18.300.000,00	18.223.535,32	76.464,68	
05	Cari Transferler	-	16.051.350,00	(5.173.870,00)	10.877.480,00	10.635.592,32	241.887,68	
06	Sermaye Giderleri	-	62.590.000,00	(5.631.858,66)	56.958.141,34	34.374.193,40	22.583.947,94	
07	Sermaye Transferleri	-	5.000.000,00	(3.152.649,32)	1.847.350,68	1.847.350,68	-	
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	
09	Yedek Ödenek	-	26.056.851,00	(26.056.851,00)	-	-	-	
Toplam			520.000.000,00		520.000.000,00	402.907.214,83	117.092.785,17	

İstanbul Kartal Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 520.000.000 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 402.907.214,83 TL Bütçe Gideri yapılmış, 117.092.785,17 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	217.735.052,00	147.490.995,05	750.298,17	146.740.696,88	67
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	68.355.438,00	37.720.973,60	1.047.594,80	36.673.378,80	54
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	21,00	128.000,00	-	128.000,00	609524
05-Diğer Gelirler	151.880.013,00	163.456.921,47	8.179.972,88	155.276.948,59	102
06-Sermaye Gelirleri	83.029.476,00	6.639.776,25	317.101,00	6.322.675,25	8
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	0

09-Red ve İadeler	(1.000.000,00)	-	-	-	0
Toplam	520.000.000,00	355.436.666,37	10.294.966,85	345.141.699,52	66

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %66 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%67), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%54), sermaye gelirleri (%8) ve diğer gelirler ise (%102) seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	78.527.823,00	69.770.983,76	89
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.019.230,00	9.538.132,41	79
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	304.754.746,00	258.517.426,94	85
04- Faiz Gideri	15.000.000,00	18.223.535,32	121
05- Cari Transferler	16.051.350,00	10.635.592,32	66
06- Sermaye Giderleri	62.590.000,00	34.374.193,40	55
07- Sermaye Transferleri	5.000.000,00	1.847.350,68	37
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	26.056.851,00	-	-
Toplam	520.000.000,00	402.907.214,83	77

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %77 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %21 oranında aşılmışken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	113.501.551,26	136.506.729,50	147.490.995,05	20	8
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	66.084.328,29	44.029.353,78	37.720.973,60	-33	-14
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	14.868,00	101.461,80	128.000,00	582	26

Diğer Gelirler	126.648.206,10	136.865.927,91	163.456.921,47	8	19
Sermaye Gelirleri	9.169.000,50	3.873.013,50	6.639.776,25	-58	71
Toplam	315.417.954,15	321.376.486,49	355.436.666,37	2	11
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	875.600,92	1.105.037,19	10.294.966,85	26	832
Net Toplam	314.542.353,23	320.271.449,30	345.141.699,52	2	8

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 24.870.250,22 TL'lik (%8) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 6.308.380,12 TL (%14) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 10.984.265,55 TL (%8), diğer gelirlerde 26.590.993,56 TL (%19) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	56.814.232,47	66.320.106,96	69.770.983,76	17	5
SGK Devlet Prim Giderleri	6.829.384,98	8.586.485,63	9.538.132,41	26	11
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	232.652.653,36	263.112.294,94	258.517.426,94	13	-2
Faiz Giderleri	10.840.569,81	18.772.983,24	18.223.535,32	73	-3
Cari Transferler	15.781.391,41	8.975.837,66	10.635.592,32	-43	18
Sermaye Giderleri	67.723.693,71	26.951.824,91	34.374.193,40	-60	28
Sermaye Transferleri	8.695.166,11	4.202.525,30	1.847.350,68	-52	-56
Toplam	399.337.091,85	396.922.058,64	402.907.214,83	-1	2

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 5.985.156,19 TL (%2) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 3.450.876,80 TL (%5), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 951.646,78 TL (%11) arttığı görülmektedir. Buna karşılık mal alım ve hizmet giderlerinde 4.594.868,00 TL'lik (%2), faiz giderlerinde 549.447,92 TL'lik (%3) ve sermaye transferlerinde 2.355.174,62 TL'lik (%56) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 367.175.372,60 TL, Faaliyet Geliri 384.872.443,46 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 17.697.070,86 TL olarak gerçekleşmiştir.

İstanbul Kartal Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Kartansaş Kartal Halk Paz. Gıd. Sağ. Eğt. Hizm. San. Tic. AŞ	7.800.000,00	7.799.793,30	99,997350
2	Kartal Ulaşım Tur. Sağ. ve Eğitim Hiz. San. Tic. AŞ	28.000.000,00	23.433.224,64	83,690088
3	Karyapsan Kartal Yapı ve İnşaat San. ve Tic. AŞ	28.050.000,00	28.049.424,98	99,997950
4	İstanbul Bilişim ve Altyapı Teknolojileri AŞ	72.271.960.000,00	21.056,33	0,00000029

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Kartursaş Kartal Ulaşım Trz.Sağ. ve Eğitim Hizm. San. ve Tic. AŞ	Ufuk Sağlık Eğitim Hiz. San. Tic. Ltd. Şti.	500.000	462.375	92,48

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Kurumun muhasebe ve mali işlemleri ile mali raporlarının güvenilirliği, büyük ölçüde etkili bir iç kontrol sisteminin varlığına bağlıdır. Bunun için de, öncelikle, 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu gereğince, bu Kanun'a tabi kurumların, iç kontrol amacına yönelik gerekli düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. Bu amaçla, iç kontrol ve iç denetim birimlerinin oluşturulması, kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, iç denetim faaliyetleri ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesi, bilişim sisteminin güvenilirliği için gerekli tedbirlerin alınması, mali işlem süreçleriyle ilgili olarak her türlü bilgi iletişiminin kolaylıkla sağlanması, üst yönetimce de kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve desteklenmesi büyük önem kazanmaktadır.

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemleri değerlendirilmiştir. Buna göre;

- 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan İç Kontrol Uyum Eylem Planının hazırlandığı,
- İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlendiği; ayrıca yetki devri sınırlarının açıkça belirlenerek ve yazılı olarak bildirildiği,
- 2020-2024 yıllarını kapsayan Stratejik Plan, 2020 yılı için geçerli olan Performans Programı ile 2019 yılı Faaliyet Raporu hazırlandığı,

- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole tabi tutulduğu,

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun oluşturulmadığı, ayrıca İdarede iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışmanın yapılmadığı,

- İdarede 3 adet iç denetçinin görev yaptığı, ancak, şu ana kadar iç kontrol sistemine ilişkin herhangi bir denetim ve raporlama çalışmasının bulunmadığı görülmüştür.

Belirtilen hususlar kapsamında, İdarede mevcut iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatının gereklerinin kısmen yerine getirildiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Sayıştay İlamı ile Tazminine Karar Verilen Kamu Zararı Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Sayıştay ilamlarıyla tazminine karar verilen kamu zararı tutarlarının bazıları İdare tarafından Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmeyerek takip mekanizması işletilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

“(1) Sayıştay veya mahkeme ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacaklar, ilâmların idarelerine ulaştığı; kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ise 7/A maddesine göre yapılacak değerlendirme sonucuna ilişkin değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, takibe yetkili birimce, sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına aldırılır. Muhasebe birimine yazılan yazıda faiz başlangıç tarihi de belirtilir. Taksitlendirilen kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın bir örneği de karar tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde muhasebe birimine gönderilir. Sayıştay sorguları üzerine yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde de aynı şekilde işlem yapılır

(2) Muhasebe birimi, Sayıştay ilâmına istinaden bildirilenleri ilâmda belirtilen sorumlular adına; adlî, idarî veya askerî mahkeme kararlarına istinaden bildirilenleri kararda tazminle yükümlü olduğu belirtilenler adına; bunların dışındakileri ise sorumlular ve ilgililer adına hesaplara kaydeder.

(3) Muhasebe kayıtlarına alınan her bir alacak için bir tahsilat izleme dosyası açılır.

(4) Kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması ve izlenmesine ilişkin diğer hususlarda, kamu idarelerinin tabi oldukları muhasebe yönetmeliklerinde belirlenen usul ve esaslar uygulanır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise, Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip kuruma tebliğ olunan ilamlarda yer alan tutarların kişilerden alacaklar hesabına alınarak takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu maddenin (1) numaralı fıkrasının “Sayıştay ilamları” başlıklı (d) bendinde;

“Sayıştay’ca tazmin hükmedilen paralara ait ilamlar kuruma gönderildiğinde; ilamda yazılı miktarlardan kısmen veya tamamen daha önceden kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmiş miktarlar bulunduğu takdirde, tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın bu paraların hesaplara alınış kaydına ilişkin yevmiye tarih ve numarası ile miktarlarını gösteren bir liste düzenlenir. Söz konusu liste, ilam suretine bağlanarak ilam tutarından bu miktar düşüldükten sonra arta kalan miktarlar yevmiye ve yardımcı defterlere kaydedilir. Daha önce hesaplara alınan ve listede gösterilen alacakların yardımcı defter kayıtlarında; ilamın tarihi, numarası, yılı ve adına tazmin hükmolunan sorumluların kimlikleri belirtilir. İlamın kesinleştiği bildirilinceye kadar, sorumlulardan icraya müracaat edilmeksizin tahsili izlenir. İlamın kesinleştiği bildirilince icra takibine başlanır. Yargılamanın iadesi isteminde bulunmak, icrayı

alikoymaz. Sayıştay'ca temyiz, yargılamanın iadesi veya karar düzeltilmesi yoluyla alacaklardan bir kısmının veya tamamının kaldırılmasına karar verildiği takdirde, buna ait kararlar da gönderildiğinde kaldırılan miktar hesaplardan çıkartılır.” denilmektedir.

Netice olarak; yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre Sayıştay ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacaklar, ilâmların İdareye ulaştığı tarihten itibaren 5 iş günü içerisinde muhasebe kayıtlarına alınmak üzere muhasebe birimine bildirilmeli, muhasebe birimi ise bildirilen kamu zararı tutarını ilâmda belirtilen sorumlular adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmelidir.

Sayıştay Daireleri tarafından İdare adına düzenlenen ilamların incelenmesi neticesinde:

- İdarenin 2014 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 373 no.lu ilamın düzenlendiği; söz konusu ilam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 20.052,93 TL'nin tazminine hükmedildiği;

- Belediyenin 2015 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 327 no.lu ilamın düzenlendiği; söz konusu ilam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 19.734,00 TL'nin tazminine hükmedildiği;

- Belediyenin 2016 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 181 no.lu ilamın düzenlendiği; söz konusu ilam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 151.454,73 TL'nin tazminine hükmedildiği;

- Belediyenin 2017 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 207 no.lu ilamın düzenlendiği; söz konusu ilam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 2.635.473,22 TL'nin tazminine hükmedildiği;

Görülmüştür.

Ancak tazminine hükmedilen toplam 2.826.714,88 TL'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, bulguda belirtilen tutarların muhasebe kayıtlarına alındığı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ve 600-Gelirler Hesabı 2.826.714,88 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 2: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanamadığı

ve bunlara bağı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2019 yılında tapu kayıtlarına istinaden taşınmaz envanteri oluşturulduğu ve muhasebe kayıtlarına alındığı, 2021 yılında da Tapu Müdürlüğü ile yapılacak çalışma sonucunda gerekli güncellemelerin yapılacağı ifade edilmiş olsa da, bulguda belirtilen taşınmaz işlemlerine ilişkin somut bilgi sunulamamıştır.

Ayrıca söz konusu taşınmazların kayıt işlemlerinin yalnızca tapuda kayıtlı olan taşınmazlar için yapıldığı, bu taşınmazların da Yönetmelik'te belirtilen süre geçmiş olmasına rağmen emlak vergisi değerleri ile kayıt altına alındığı, dolayısıyla taşınmazlar için yeniden değerlendirme işleminin yapılmadığı, Yönetmelik hükümleri doğrultusunda ilgisine göre kayıt altına alınması gereken orta malları, genel hizmet alanları, tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar için yapılan herhangi bir çalışmanın olmadığı da görülmüştür.

Netice olarak, bulguda belirtilen taşınmaz işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle, 2020 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve İlgili Hesapların Kullanılmaması

İdarece, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile taşeron işçilere ilişkin olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları ayrılmamış olup söz konusu durum taşeron işçilerin belediye şirketinde istihdam edilmeye başlamasından sonra da devam etmiştir.

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

Diğer yandan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde, dönemsellik kavramı; "*kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde*

raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptılır.” şeklinde, ihtiyatlılık kavramı ise; “muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik’te belirtilen durumlarda karşılık ayrılır.” şeklinde tanımlanmıştır.

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2021 yılında emekli olacak personelin toplam kıdem tazminatının 2.359.782,88 olarak hesaplandığı; ancak yılsonu bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 8.558.355,91 TL, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 27.911.990,99 TL olarak görüldüğü; 2020 mali yılı ve geçmiş dönemlerde düzenli olarak kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı; ancak, 2020 yılsonu itibari ile kadrolu ve belediye şirket işçilerinin toplam kıdem tazminatı karşılıklarının 80.616.209,14 TL ve toplam kıdem tazminatı tutarının 2020 yılına isabet eden kısmının ise 10.260.216,41 TL olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2018 yılında 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına karşılık ayırma işleminin gerçekleştirildiği, ancak sonraki yıllarda bütçede zarar olduğu için karşılık ayrılmadığı ifade edilmiş ve hesaplar çerçevesinde yılsonunda konu ile ilgili tekrar değerlendirme yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak, bulguda da ifade edildiği üzere Genel Yönetim Muhase Yönetmeliği’nde yer alan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramlarının ve yine mezkur Yönetmelik’in “Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri” başlıklı 6’ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendinde yer alan *“ihtiyatlılık ilkesi gereği bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda ayrılan karşılıkların gider*

olarak muhasebeleştirileceği ve raporlanacağı” hükmünün gereği olarak kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması gerekmektedir. Bu noktada idarelere bütçenin kâr ya da zarar edip etmemesi yönünden herhangi bir tercih hakkı verilmemiştir.

Sonuç olarak, kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı 50.344.435,27 TL eksik, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 6.198.573,03 TL fazla ve 630-Giderler Hesabı ise 10.260.216,41 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 4: Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına rağmen bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmamış, amortisman ayrılan bazı varlıklar için ise amortisman tabi maddi varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin olan “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187'nci maddesinin (2) numaralı 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 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile bahsi geçen Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin söz konusu hükümlerine aykırı olarak İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına rağmen 2020 yılı sonu itibariyle bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, amortisman ayrılan bazı varlıklar için ise amortisman tabi

maddi varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür. Aşağıda yer verilen tablolarda bu duruma ilişkin örnekler yer almaktadır.

Tablo 9: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar

Hesap kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.01.20.01	Meydanlar	75.909.557,57	0,00	75.909.557,57
251.01.20.02	Parklar ve Yeşil Alanlar	72.446.104,04	0,00	72.446.104,04
252.01.01.04.02	Bakımevi ve Huzurevleri	12.261.047,70	0,00	12.261.047,70

Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar

Hesap kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.01.13	İskeleler	250.538,51	446.515,43	-195.976,92
253.03.04	Ölçüm, Tartı, Çizim Cihazları ve Aletleri	403.505,06	828.376,00	-424.870,94
255.03.03	Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	67.499,62	160.206,18	-92.706,56
255.10.02	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	550.875,72	1.081.619,83	-530.744,11

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, 31.12.2019 tarihi itibarıyla amortisman kayıtları ile Duran Varlıklar Amortisman Defteri'nin güncellendiği, bulguda yer verilen örneklerin, bu tarihten önce manuel olarak girilen kayıtlara dayandığı, buna benzer kayıtların düzeltilmesi için çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından söz konusu düzeltici işlemlerin tamamlanmamış olması, bilançoda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabını aynı zamanda hatalı amortisman ayrılmasına bağlı olarak faaliyet sonuçları tablosunda amortisman giderleri kadar 630-Giderler Hesabını etkilemektedir.

BULGU 5: Kiralanan Taşınmazlar İçin Yapılan Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından kirialanan taşınmazlar için yapılan bakım, onarım ve yenileme giderleri 264-Özel Maliyetler Hesabında izlenmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 264-Özel Maliyetler Hesabının niteliğinin düzenlendiği 212'nci maddesinde, bu hesabın; kirialanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Hesabın işleyişinin düzenlendiği 213'üncü maddesinde ise, bütçeye gider kaydıyla edinilen özel maliyet tutarlarının bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaba, ödenecek tutarların ise 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak ve yine özel maliyet tutarlarının 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, kirialanan gayrimenkullere kiracı idare tarafından yapılan ve kirialanan gayrimenkulün ekonomik değerini artıran harcamaların 264-Özel Maliyetler Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından kirialanan taşınmazlara ilişkin yapılan incelemeler neticesinde, kreş olarak kullanılmak üzere 3 yıllığına kirialanan taşınmaz için Fen İşleri Müdürlüğü tarafından pazarlık usulü ile "Petrol İş Mahallesi Kızıldağ Sok. No:03 Mahallindeki Kreş Binası Bakım Onarım ve Yenileme İş'i" ihalesine çıkıldığı ve muhasebe kayıtlarına alınan KDV dâhil 811.053,80 TL'nin 264-Özel Maliyetler Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedildiği,

Yine 2011 yılında Çocuk Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi olarak kullanılmak üzere 10 yıllığına kirialanan taşınmazın tadilatı ve onarımı için doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve bu kapsamda ödemesi gerçekleştirilen KDV dâhil 113.168,38 TL'lik giderin de 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından gerekli düzeltme işleminin yapıldığı belirtilmiş olsa da, muhasebe işlem fişinde sadece 113.168,38 TL'lik harcamaya ilişkin düzeltme kaydının bulunduğu, 811.053,80 TL'lik harcamaya ilişkin ise herhangi bir düzeltme kaydının bulunmadığı görülmüştür.

Ayrıca, bahsi geçen kayıtların yılında yapılmamış olması nedeniyle İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 264-Özel Maliyetler Hesabı 924.222,18 TL eksik tutarla, 630-Giderler Hesabı da aynı tutarda fazla olarak yer almıştır.

BULGU 6: Hurdaya Ayrılmış Duran Varlıkların Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitirmiş olan maddi duran varlıklar, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarılmamış ve bu duran varlıklar için daha önce ayrılmış olan amortisman tutarları 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedilmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının işleyişinin düzenlendiği 225'inci maddesinde, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; idarenin 2020 yılı içerisinde taşınır işlem fişi ile çıkışını yaptığı ve hurdaya ayırmaya karar verdiği maddi duran varlıklarını 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, bu maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarını 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2021 yılı itibariyle muhasebe kayıtlarının zamanında ve doğru bir şekilde tutulabilmesi amacıyla çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdarenin hurdaya ayırmaya karar verdiği maddi duran varlıkların 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlememesi nedeniyle, mali tablolarda söz konusu hesaplar eksik tutarla yer almaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Taşınmazları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Muhasebede Kayıtlı Değerine Eklenmemesi

İdarenin taşınmazları için yapılan değer arttırıcı nitelikteki bakım ve onarım giderleri, ilgili Tebliğ'de belirtilen limitin üstünde olmasına rağmen varlığın kayıtlı değerine eklenmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin atıf yaptığı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 27'nci maddesinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilip amortisman hesaplamasında dikkate alınması gerektiği ve bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamalarının gider olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için "1" rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: $1/0,20 = 5$ yıl; $1/0,025 = 40$ yıl)

(2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL'yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.

(3) Hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul edilir." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, duran varlıklar için yapılan harcamalardan Tebliğ'de belirlenen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul

edilecek ve varlığın kayıtlı değerine eklenerek ilgili maddi duran varlık hesabında muhasebeleştirilecektir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı nitelikteki bakım ve onarım giderlerinin toplam 646.809,34 TL olduğu, bu tutarın Tebliğ'de belirlenen limitin üzerinde olmasına rağmen varlığın kayıtlı değerine eklenmediği, söz konusu harcamaların doğrudan gider olarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na göre 55.000,00 TL üzerindeki gayrimenkul bakım onarım giderlerinin mal ve hizmet alım giderleri yerine sermaye giderlerinden bütçe ödeneği alması gerektiği, İdare taşınmazları için yapılan bu harcamaların değer arttırıcı çalışma olmadığı, binaların çalışmasının devamını sağlamak ve koruyucu nitelikteki bakım onarım olduğu ve bu nedenle sermaye giderleri yerine mal ve hizmet alım giderleri bütçe tertibinin kullanıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, her ne kadar bütçe tertiplerinden bahsedilmiş olsa da, söz konusu değerlendirmenin bulguda belirtilen husus ile ilgisi bulunmamaktadır. Zira bulguda, maddi duran varlıklar için yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, sağlanan faydayı arttıran her türlü maliyetin ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından, söz konusu harcamaların değer arttırıcı nitelikte olmadığı, binaların çalışmasının devamını sağlayıcı ve koruyucu nitelikte olduğu ifade edilmiş olsa da, 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde duran varlıklar için 34.000,00 TL'yi aşan her harcama için değer arttırıcı harcama olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, İdarenin envanterinde kayıtlı taşınmazlar için yapılan değer arttırıcı harcamaların varlığın kayıtlı değerine eklenmemesi nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 252-Binalar Hesabı 646.809,34 TL eksik tutarla, 630-Giderler Hesabı ise bu tutar kadar fazla olarak yer almıştır.

BULGU 2: Yazılım ve Lisans Alımlarının Doğrudan Gider Kaydedilmesi

İdare tarafından gerçekleştirilen yazılım harcamaları 260-Haklar Hesabı yerine doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabının niteliğinin düzenlendiği 210'uncu maddesinde, bu hesabın; bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile

belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliğinin düzenlendiği 214'üncü maddesinde ise, bu hesabın; maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilirleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan amortisman ve tükenme paylarına ilişkin 47 seri no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin (2) numaralı fıkrasında, tutarlarına bakılmaksızın maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu ifade edilmiştir. Başka bir deyişle söz konusu duran varlıkların hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilmesi gerekmektedir.

Belediyenin Bilgi İşlem Müdürlüğüne 2020 yılında gerçekleştirilen yazılım alımlarına ilişkin harcamalarının incelenmesi neticesinde;

- "Elektronik Belge Yönetim Sistemi Güncelleme ve Bakım Hizmeti Alımı" işine ait 495.600,00 TL'lik hakediş ödemelerinin,

- "Diyos E-İhale Programının Güncelleme ve Kullanım Hakkı Temini"ne ait 14.400,00 TL'lik hakediş ödemelerinin,

- "Amp Program Alımı"na ait 28.500,00 TL'lik hakediş ödemelerinin,

- "Coğrafi Bilgi Sistemleri Lisans Güncelleme ve Bakım Hizmet Alımı"na ait 306.800,00 TL'lik hakediş ödemelerinin,

- "Kazancı Hukuk Otomasyon Programı Güncellemesi ve Kullanım Hakkı"na ait 4.742,89 TL'lik ödemenin,

- "Davasoft Programı Güncelleme ve Kullanım Hakkı"na ait 7.058,76 TL'lik ödemenin,

- "KE Edebiyat Kültür Sanat Dergisi Tasarım ve Telif Ücreti Mal Alımı"na ait 57.513,20 TL'lik ödemenin,

- "Kütüphane Otomasyon Programı Güncellenmesi ve Bakım Hizmet Alımı"na ait 14.868,00 TL'lik ödemenin,

260-Haklar Hesabı yerine doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, yazılım alımlarının öncelikle 260-Haklar Hesabına kaydedilmesi ve yılsonlarında söz konusu alımların tamamına ilişkin amortisman tutarlarının da 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, bulgu konusuna ilişkin düzeltme kayıtları gönderilse de; söz konusu işlemlerin yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı 929.482,85 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 3: Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Yıl İçerisinde Kullanılmaması

İdare tarafından, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921- Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında izlenmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Taahhüt Hesap Gruplarına ilişkin işlemlerin düzenlendiği 449'uncu maddesinde; ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ve yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin olarak hazırlanan ihale dosyasının ilk hakedişle birlikte muhasebe birimine verileceği ve muhasebe birimince bu sözleşmelere dayanılarak taahhüt tutarının gider taahhütleri hesabına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 920-Gider Taahhütleri Hesabının niteliğinin düzenlendiği 450'nci maddesinde; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 920-Gider Taahhütleri Hesabının kullanılacağı belirtilmekte, hesabın işleyişinin düzenlendiği 451'inci maddede ise girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının bu hesaba borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik hükmünde de anlaşılacağı üzere, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı 920-Gider Taahhütleri

Hesabına borç ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmelidir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2020 yılına ait toplam 41.190.376,93 TL tutarındaki taahhütlerin bu hesaplara kaydedilmediği, 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında yer alan 13.245.827,95 TL'nin 2020 yılı açılış kayıtlarından gelen tutar olduğu ve söz konusu tutarların yılsonunda aynen devrettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2021 yılı itibariyle gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, 2020 yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girilen taahhütlerin kaydedilmemesi sonucunda, muhasebe kayıtlarında; 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı 41.190.376,93 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 4: Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

Belediye sınırları içinde olup kalorifer veya klima tesisatı bulunan bazı binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken asansör, kalorifer veya klima tesisatı farkları hesaplama dâhil edilmemiş ve emlak vergisi eksik tahakkuk ettirilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre, Türkiye sınırları içerisinde yer alan binalar bu Kanun hükümlerine göre bina vergisine tabidir. Bina ise Kanun'da, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatlar olarak ifade edilmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde, bina vergisinin matrahının, binanın bu Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu belirtilmiştir.

Vergi değeri ise anılan Kanun'un 29'uncu maddesinde;"

"...

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle,

hesaplanan bedeldir... ” şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun’un 29’uncu maddesinde bahsedilen ve 31’inci madde uyarınca hazırlanan Yönetmelik’te; binaların vergi değerlerinin takdirinde şehir ve köylerin tabii, iktisadi ve bölgesel şartlarına göre nazara alınacak piyasa bedeli, maliyet bedeli, kira veya yıllık istihsal değeri gibi normlar ile uyulacak usul ve esaslar belirtilmektedir.

Söz konusu maddede bahsedilen Yönetmelik ibaresi 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 59’uncu maddesiyle Kanun’a işlenmiş olup eski hali “tüzük” şeklindedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük 15.03.1972 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük’ün “İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması” başlıklı 20’nci maddesinde, hesaplanan metrekare normal inşaat maliyet bedeline, ilan olunan bedelde nazara alınmamış ise, kalorifer veya klima tesisatı için % 8, asansör tesisatı için ayrıca % 6 oranında ilave yapılacağı belirtilmiştir.

Ek olarak 49 Seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nin “Binalarda vergi değerinin hesabı” başlıklı 3.1.2. bölümünde; “...bina vergi değerinin hesaplanmasında aşağıdaki yol izlenecektir.

- Binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakam çarpılacaktır.

- Bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa asansör, kalorifer veya klima tesisatı farkı ilave edilecektir. Bu ilave söz konusu rakamın asansör için %6’sı, kalorifer veya klima için de %8’i oranında olacaktır.

...” denilerek binada asansör, kalorifer ya da klima tesisatı bulunması durumunda binanın vergi değerine belirtilen oranlarda asansör ya da kalorifer farkı ilave edileceği hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan söz konusu Tüzük’ün “Takdire esas” başlıklı 7’nci maddesinde binaların vergi değerinin; kullanılış tarzı, inşaatın nevi ve sınıfına göre takdir olunacağı ifade edilmiş olup, “Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı” başlıklı 10’uncu maddesinde ise, bina sınıfları;

“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.” şeklinde tanımlanmıştır.

Bahse konu 10’uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17889 sayılı Resmi Gazete’de “Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel” yayımlanmıştır. Cetvelde binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük’e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için de on adet kıstas belirlenmiştir.

Söz konusu cetvele göre lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfı kapsamına alınacak binaların değerlendirilmesinde ısıtma durumları “klimalı veya kaloriferli” olarak belirtilmiştir. Bir başka deyişle bu cetvele göre kaloriferli binaların lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıflarından uygun olanına dâhil edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; emlak vergisine tabi binalardan lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfında yer alan 24.999 adet binada klima ve kalorifer farkının bina inşaat maliyetine ilave edilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2021 yılında gerekli çalışmaların yapılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarece, söz konusu durumda olan binaların inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin emlak vergisi tahakkukları mesken oranı üzerinden yapılarak söz konusu vergi eksik tahakkuk ettirilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder."

Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. ..."

Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde;

"Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir:

...

3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.) ..." hükümleri yer almaktadır.

Emlak vergisi, mükelleflerin beyannameleri esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde, aynı Kanun'un 33'üncü maddesine göre vergi değerinde değişiklik yapılması gereken nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirim verilmemesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının iş yeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdare sınırları içerisinde yer alan avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, dış tabiileri gibi iş yerlerinden örneklem olarak seçilen 750'sinin 562'sinde emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle söz konusu yerlere iş yeri üzerinden değil mesken üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2021 yılında gerekli çalışmaların yapılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu vergi kaybının önüne geçebilmek için, gerekli çalışmaların yapılarak emlak vergisi tarh ve tahakkuklarının mevzuata uygun olarak yapılması kamu yararına olacaktır.

BULGU 6: İdare Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlar Üzerindeki İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunmaları

İdare tarafından kiraya verilen bazı iş yerleri, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunmaktadır.

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 İzni Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

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

İdarenin kiraya vermiş olduğu taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde, 2020 yılında kira sözleşmesi devam eden 46 adet taşınmazın bulunduğu, bu taşınmazlardan kafe, oto yıkama lokanta gibi ruhsata tabi alanlarda faaliyet gösteren 27 adet taşınmazın bulunduğu, ancak, kiracıların bu faaliyetlerle ilgili olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, kiraya verilen taşınmazlar üzerindeki iş yerlerinin ruhsat yükümlülüklerini yerine getirip getirmemeleri noktasında birimler arasında bugüne kadar yapılmış bir çalışmanın olmadığı, söz konusu bulgu sonrasında gerekli çalışmaların başlatılacağı ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenen şartları sağlayan işletmelerin ruhsatlandırılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdare tarafından kiraya verilen iş yerlerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibini sağlaması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İdare Tarafından Kiraya Verilen İş Yerlerinin Bazılarından İlan ve Reklam Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

İdare tarafından kiraya verilen iş yerlerinin bazılarından ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi tahakkuku ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun İlan ve Reklam Vergisi bölümüne ait "Konu" başlıklı 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; "Mükellef ve sorumlu" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise, ilan ve reklam vergisi mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında, belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, üçüncü fıkrasında verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımı ile başladığı belirtilmektedir.

İdarenin kiraya verdiği taşınmazlarla ilgili olarak Emlak ve İstimlak Müdürlüğünden alınan veriler doğrultusunda, İdare tarafından kiraya verilen ve işyeri açma ve çalışma ruhsatına tabi alanlarda faaliyet gösteren işyerlerinin ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi beyannameleri talep edilmiş ve 27 işyerinden 22'sinin ilan ve reklam vergisi, 12'sinin çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydının olmadığı, dolayısıyla söz konusu vergilerin tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından 2021 yılı içerisinde gerekli iş ve işlemlerin tamamlandığı ifade edilmiş olsa da, konuya ilişkin herhangi bir bilgi ya da belge sunulmamıştır.

Netice olarak; İdarenin gelir kaybına uğramaması, gelirlerini zamanında tahsil edebilmesi amacıyla ilçe genelindeki iş yerlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi, ilan ve reklam vergisi ve çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların tespitinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: İdareden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerine ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmamakta, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergiler tahsil edilmemektedir.

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 hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefi ve sorumlusu düzenlenmiş olup yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler mükellef, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin ise vergi sorumlusu oldukları ifade edilmiştir.

Kanun'un 16'ncı maddesi 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.

Mezkûr Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesi ise;

"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.

...

Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediylerce 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.

...” hükümlerini içermektedir.

Yasal düzenlemede belirtildiği üzere, iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre ve temizlik vergisi belediyelerce emlak vergisinin taksit sürelerinde tahsil edilecektir.

Diğer yandan, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un 2’nci maddesine göre, bu Kanun hükümlerinden muaf tutulan iş yerleri aşağıdaki gibidir:

a) 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 268-275 inci maddeleri kapsamına giren 1’inci sınıf gayrisihhi müesseseler,

b) Nerede açılırsa açılınsın, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerle çalışılan işlerle oksijen LPG dolum ve depoları, bunlara ait dağıtım merkezleri, perakende satış yerleri, taşocakları, akaryakıt istasyonları ve benzeri yerler,

c) 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren turizm işletmeleri,

d) 1’inci, 2’nci ve 3’üncü sınıf gıda maddesi üreten gayri sıhhi müesseseler,

e) 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca açılan avukatlık büroları,

f) 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu uyarınca meslek mensuplarınca açılan bürolar,

g) 1512 sayılı Noterlik Kanununa göre kurulan noterlik daireleri,

h) 27.01.1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca mühendis ve mimar meslek mensuplarınca açılan bürolar,

ı) 11.04.1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San’atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna göre açılan muayenehane ve müşterek muayenehaneler.

3572 sayılı Kanun’daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, 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.

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, Belediyeye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulduklarında oluşturulmaktadır. Yukarıda bahsi geçen ve işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri için ise, çevre temizlik vergisi ile ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti kendileri başvurduğu durumlar haricinde oluşturulamamaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki iş yerleri için ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadığı; bu nedenle, belirtilen işyerlerinden söz konusu vergilerin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Konunun daha da somut hale getirilebilmesi amacıyla Kartal Belediyesi sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmayan 1000 adet işyeri örneklem olarak seçilmiş ve yapılan örneklem çalışmasına ilişkin özet tablo aşağıda sunulmuştur:

Tablo 11: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait İlan ve Reklam Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Ana Arterler Dışında Kalan Yerlerdeki Mükellef Sayısı	İlan ve Reklam Vergisi Beyanname Verilerin Sayısı	Beyanname Verilerin Oranı (%)
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık Faaliyetleri)	426	0	0
Mali Müşavirlik Hizmetleri	185	1	0,54
Eğitimi Destekleyici Faaliyetler	28	0	0
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Dış Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	28	2	7,14

Tablo 12:Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Çevre Temizlik Vergisi Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Seçilen Örneklem Mükellef Sayısı	Çevre ve Temizlik Vergisi Beyanname Verenerlerin Sayısı	Beyanname Verenerlerin Oranı (%)
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık Faaliyetleri)	473	20	4,22
Mali Müşavirlik Hizmetleri	239	29	12,13
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Dış Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	40	15	37,5
Eğitimi Destekleyici Faaliyetler	36	1	2,78

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmına ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti oluşturulmamıştır.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, gerekli işlemlere başlandığı ve denetimlerin devam etmekte olduğu belirtilmiştir.

Netice olarak; Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 9: İdare Taşınmazlarının Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

Mülkiyeti İdareye ait olan ve kiraya verme usulü ile değerlendirilmesine karar verilen taşınmazların tamamının, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde; *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."*

Mezkûr Kanun'un 36'ncı maddesinde ise; *“Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.”* denilmektedir.

Yukarıdaki Kanun hükümlerine göre; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan; mezkur Kanun'un istisnai yöntem olarak düzenlediği “Pazarlık usulü ile yapılacak işler” başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde ise; *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ...”* denilmek suretiyle pazarlık usulüne hangi istisnai koşullarda başvurulabileceği belirlenmiştir.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine bu maddede “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (örneğin (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” kavramı yerine “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Dolayısıyla, pazarlık usulü ancak devletin özel mülkiyetinde ve hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için uygulanabilecektir.

Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde de, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş, bu malların işgalinden dolayı “hazinenin zararından” bahsedilmiştir.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. Ancak, Kanun'un 51/g maddesinde yer alan hükümlerin belediye malları için de uygulanacağına dair bir düzenleme yapılmamıştır. Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya

hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir.

İdarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların incelenmesi neticesinde, kiraya verilen taşınmazların tamamı için, yalnızca Hazine taşınmazları için düzenlenen ve yalnızca belirli şartlar altında uygulama imkânı veren pazarlık usulünün kullanıldığı ve bu yöntemin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürüldüğü görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından; 300 Sıra Sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nin "İhale Usulü" konu başlıklı maddesinin 7'nci fıkrasında yer alan ve Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesinde 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinin kullanılmasına cevaz veren "*Sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getiren eski kiracısı tarafından kiralanması talep edilen taşınmazlar (otoparklar hariç)*" hükmünün kıyas alınarak söz konusu taşınmazlar için pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, ne 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ne de 300 Sıra Sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nde, mezkûr Tebliğ hükümlerinin belediye taşınmazları için uygulanabileceğine dair bir hüküm mevcuttur. Ayrıca belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlardan olmadığı bulguda açıkça ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıda yapılan açıklamalar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde, belediyelerin söz konusu maddeyi gerekçe göstererek pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerinde aynı hak tesis etmesi mümkün olmayıp, yapılacak kiralamalarda Kanun'da öngörülen kapalı teklif usulünün ya da açık teklif usulünün kullanılması önem arz etmektedir.

BULGU 10: Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

İdare tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde, İdarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları için elektrik tüketim vergisinin ödendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde; "*Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşaa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafır.*" hükmü yer almaktadır.

Ancak İdarece yapılan elektrik faturası ödemelerinin incelenmesinde, kamu hizmetine tahsis edilen, kamunun yararlanmasına açık olan, park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, kütüphaneler gibi gelir getirmeyen taşınmazlarının kullanımlarından doğan elektrik faturalarında elektrik tüketim vergisinin ödendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, ilgili kurumlar ile gerekli yazışmaların yapıldığı belirtilmiştir.

Netice olarak, mevzuatında belediyeler için muafiyet kapsamına alınmış yerlerde tüketilen elektrik için elektrik tüketim ve havagazı vergisi ödenmemelidir.

BULGU 11: İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 13'üncü maddesi;

“12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” şeklindedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken tutarlar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin neticesinde; gecekondü fonu hesabında yer alan tutarların idarenin genel hesaplarına aktarılarak diğier harcamalarında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, gecekondü fonunda bulunan tutarların ödeme güçlüğü çekilen durumlarda kullanıldığı ve daha sonra tekrar ilgili hesaba aktarma yapıldığı ifade edilse de; gecekondü fonundan yıl içerisinde çekilen tutarların, bu hesaba yıl içerisinde yatırılan tutarlardan yüksek olduğu da görülmektedir. Bu durum, gecekondü fonunun, Kanun'da belirtilen amaçlar dışında kullanımına neden olmaktadır.

Netice olarak; idarenin gecekondü fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmalar Kartal İlçesi Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmemektedir.

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

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesinde; kamulaştırma kaynaklı tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmayacağı; ancak, tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği hükme bağlanmıştır. 2942 sayılı Kanun'un 39'uncu maddesinde; kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhının nasıl olacağı hükme bağlanmıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 23, 30 ve 33'üncü maddelerinde, emlak vergisinin bildirim verme ve süresi, emlak vergisi değerini tadil eden sebepler, emlak vergisinin ödenme süresi hükme bağlanmıştır.

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

Kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması durumunda: Gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilip verilmediği, emlak vergisi

ödenip ödenmediği bilinmediğinden bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunup bulunmadığı bilinmediğinden herhangi bir düzeltme işlemi yapılamayacağı; ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; eski malik adına vergi tahakkuku yapılmaya devam edeceği; bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisi kaybından kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun da müteselsil sorumluluğunun devam edeceği açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, tapu müdürlüğü ile görüşmelere ve verilerin alınması konusunda çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda Belediyeyi bilgilendirmesi; ilgili mevzuatı çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın TAKBİS sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması için, İdare tarafından gerekli girişimlerin yapılması ve sürecin takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Kurum Mutemetleri Tarafından Kullanılan İş Avans ve Kredilerinin Kapatılmasında Mevzuatta Belirlenen Sürelere Uyulmaması

2020 yılında 16 adet avans ve 1 adet kredi, mevzuatta belirtilen sürelerde kapatılmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön ödeme" başlıklı 35'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, mezkûr maddenin beşinci fıkrasında ise, mutemetin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu ve süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ön ödeme yapılabilmesi amacıyla mutemetlere verilen iş avanslarının bir ay, kredilerin ise üç ay içerisinde mahsup edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; aşağıdaki tabloda ayrıntısına yer verilen 16 adet iş avansı ile 1 adet kredinin mevzuatta öngörülen süre içerisinde kapatılmadığı görülmüştür.

Tablo 13: Süresinde Kapatılmayan Avans ve Kredilere İlişkin Tablo

Yevmiye No	Hesap Kod	Ekonomik Kod-1	Alacak TL	Açıklama	Avansın Alındığı Tarih	Avansın Kapatıldığı Tarih
1383	160	01	944,00	2019/692451 no.lu ihale	24.12.2019	31.01.2020
2664	160	01	944,00	2019/694915 no.lu ihale	24.12.2019	27.02.2020
6211	160	01	944,00	2020/146193 no.lu ihale	24.03.2020	27.05.2020
6681	160	01	944,00	2020/144861 no.lu ilan	16.03.2020	04.06.2020
7869	160	01	944,00	Kredi Kapama(2020/156949)	23.03.2020	25.06.2020
7929	160	01	944,00	2020/60041 no.lu ihale	11.02.2020	26.06.2020
7963	160	01	944,00	2020/104235 no.lu ihale	28.02.2020	26.06.2020
7964	160	01	944,00	2020/143043 no.lu ihale	16.03.2020	26.06.2020
8229	160	02	2.166,48	2020/143043 no.lu ihale	18.03.2020	30.06.2020
9059	160	01	944,00	2020/90873 no.lu ihale	24.02.2020	17.07.2020
9060	160	01	944,00	2020/75798 no.lu ihale	17.02.2020	17.07.2020
15555	160	01	944,00	2020/586782 no.lu ihale	05.11.2020	09.12.2020

15595	160	01	944,00	2020/531050 no.lu ihale	13.10.2020	10.12.2020
15636	160	01	944,00	2020/584308 no.lu ihale	05.11.2020	11.12.2020
16282	160	01	944,00	2020/554406 no.lu ihale	23.10.2020	24.12.2020
16346	160	01	944,00	2020/484367 Kik Kapaması	30.09.2020	25.12.2020
17084	160	01	944,00	2020/590003 No.lu İhale	10.11.2020	31.12.2020

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, bulguda belirtilen işlemlerin tamamının Basın İlan Kurumu ve Kamu İhale Kurumu için verilen avanslardan oluştuğu, söz konusu kurumlardan gelen faturaların ayın belli dönemlerinde İdareye geç ulaşmasından dolayı avans ve kredilerin kapanmasında gecikmeler yaşandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak İdarenin; mal, hizmet ve yapım işleri için mutemetlerine vermiş oldukları iş avansları ve kredilerinin kapatılmasında, mevzutta öngörülen sürelerle riayet etmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile TÛM YEREL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan iş sağlığı, kreş, konut edinme vb. gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

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

idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu 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 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. 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 dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile TÜM YEREL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "İş Sağlığı ve Güvenliği", "Belediye Organlarına Gözlemci Olarak Katılma", "Kreş", Konut Edinme Hakkı- Kooperatif" vb. gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile TÜM YEREL-SEN arasında akdedilen ve 31.03.2019-31.12.2020 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi'nin;

“Diğer Haklar ve cretli İzinler” başlıklı 19'uncu maddesinde;

a) *İşçi sınıfının Uluslararası Birlik ve Dayanışma Günü olan 1 Mayıs'ta tüm çalışanlar yasal olarak izinlidir.*

b) *8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü'nde kadın çalışanlar izinlidir.*

c) *alışanların engelli (Devlet Hastanelerinin sağlık kurullarından alınmış en az %40 engeli bulunan) eř ve çocuklarının rapor ve tedavileri için yasal izinlerine ek olarak 7 (yedi) gün ilave izin verilir.*

d) *Yüksek lisans ve doktora eğitimine devam eden çalışanlar, ğrenci belgesi ve ders programını sunarak, Sendikanın denetimi ve bilgisi dahilinde İnsan kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünden sorumlu Başkan Yardımcısı ile görüşülerek kolaylık sağlanır.*

...”

“İş Sağlığı ve Güvenliği” başlıklı 20'nci maddesinde;

a) *İşveren, alışanlara ilk kademe sağlık hizmeti vermek üzere Kurum Tabibi bulundurur.*

b) *alışanlardan tedavisi yurt içinde resmi kurumlarda yapılamayan hastaların tedavi idareleri yasal hükümler çerçevesinde özel kuruluşlarda ve gerekirse yurt dışında işveren tarafından karşılanır.*

c) *Belediyede oluşturulan İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulunda sendika adına ye bulundurur.*

d) *İşveren, alışanların çalıştıkları işyeri ve muayene için sevk edildikleri sağlık kuruluşu arasında olanakları ölçüsünde ulaşımını sağlar.*

“Belediye Organlarına Gözlemci Olarak Katılma” başlıklı 21'inci maddesinde;

“alışanların sosyal hakları ile ilgili komisyonlarda sendika bir gözlemci bulundurur.”

“Kreş (ocuk Bakım Evi) başlıklı 22'nci maddesinde;

a) İşveren, çalışanların kreş çağındaki çocuklarının ihtiyacını karşılayacak sayıda kreş açar.

b) Bu sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, Belediye çalışanlarının çocukları mevcut ya da idarenin açacağı kreşlerde belirlediği fiyat üzerinden 1. Çocuk için %50, 2. ve daha fazla çocuk için %75 indirim uygulanır.

Konut Edinme Hakkı-Kooperatif başlıklı 23'üncü maddesinde;

“Belediyede fiilen çalışan memurlar ve sözleşmeli personelin kuracağı 50 den fazla üyeli yapı kooperatiflerinde mülkiyeti belediyeye ait olan arsalandan yasaların gerektirdiği koşullar içinde yararlanması için belediye gerekli katkıyı sağlar. Bu sözleşmenin yürürlük süresi içerisinde kooperatifleşmenin hayata geçirilmesi için sendika ve belediye çalışmayı başlatmayı ilke olarak kabul eder. Bu konuda yasaların gerektirdiği şartların yerine getirilmesi amacıyla karşılıklı protokoller düzenlenir.” hükümleri yer almaktadır.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından; sendikal hakların, özgür biçimde örgütlenme, toplu sözleşme yapma ve grev hakkını kapsadığı; toplu sözleşme yapma hakkının ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesi'nde yer aldığı, bu sözleşme uyarınca tüm çalışanların toplu sözleşme hakkının bulunduğu, Anayasa'nın 90'ıncı maddesine göre *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde”* olduğu, yine aynı maddeye göre *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümlerinin esas alınacağı”*, 4688 sayılı Kanun'da da Toplu Sözleşme hakkının tanındığı, bu toplu sözleşmenin yalnızca mali hakları değil aynı zamanda sosyal hakları da kapsadığı, bu nedenle İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinde yer verilen konuların mevzuata aykırı olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare değerlendirmesinde; mevzuatta kavram ve statü olarak bir mevzuat metni şeklinde konumlanan ve Anayasa'nın 128'inci maddesi uyarınca tarafları bağlayıcı olan Toplu Sözleşme ile yine bu Toplu Sözleşme'nin uygulama metinlerinden biri olan sosyal denge sözleşmelerinin, bazı hukuki kavramlar etrafında haksız bir şekilde eşitlendiği anlaşılmaktadır. Oysaki, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında da belirtildiği üzere, sosyal denge sözleşmesi; 4688 sayılı Kanun kapsamında düzenlenebilen, toplu sözleşme niteliği taşımayan, toplu sözleşme güvencesi veya yükümlülükleri barındırmayan, kendine özgü

dönemsel bir düzenlemedir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesi, yalnızca sosyal denge tazminatının ödeme şekil ve şartlarına ilişkin kuralları içermektedir.

Bulguda da ifade edildiği üzere, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesine göre, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır. Farklı ödeme ve hususları içeren düzenlemelerin, ancak kendi mevzuatı kapsamında ödenebilmesi mümkündür.

Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamının kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri toplu sözleşme olmayıp mevcut toplu sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibariyle uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır. Bu bağlamda, sözleşmeli personel ile memurlara yapılacak ödemelerin esas ve usulleri ilgili kanunlar ile belli dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşme ile belirlenmektedir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında başka konuların da düzenlenmesi hem ilgili kanunlara hem de Toplu Sözleşmeye aykırıdır.

Netice olarak, Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 15: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmemiş, dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılamamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı

3'üncü maddesine göre;

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

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

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

İfade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

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

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

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

Tablo 14: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

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

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

Denetim tespitine binaen İdare tarafından geçmiş yıllarda da bulgu konusu edilen geçiş hakkı bedelleri ile ilgili olarak Kartal Belediyesi tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne geçiş hakkı bedellerinin kendi adlarına tahakkuk ettirilmesine yönelik yazı gönderildiği, ancak Büyükşehir Belediyesi'nin bu talebe olumsuz yanıt verdiği görülmüştür.

Her ne kadar Büyükşehir Belediyesi tarafından söz konusu talebe olumsuz yanıt gelse de, bu durum geçiş hakkı bedellerinin ilçe belediyeleri tarafından tahsiline engel teşkil etmemelidir. Zira, bulguda da ifade edildiği üzere, "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik"te büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için, ayrı bir tarife belirlenmiştir.

Kaldı ki, geçiş hakkı bedelinin taşınmazın sahibi ilçe belediyesi tarafından alınması mülkiyet hukukuna da uygun olup mezkûr Yönetmelik de bu uygulamayı desteklemektedir. Öte yandan, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun hükümleri de genel Yönetmelik'te olduğu gibidir.

Bu durumda, hem ilgili mevzuat hükümleri hem de mülkiyet hukuku (4721 sayılı Türk Medeni Kanun) açısından değerlendirme yapıldığında, ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarından geçirilen telekomünikasyon sistemlerinin geçiş hakkı bedellerinin ilgili belediyeler tarafından alınması mevzuata uygun olmaktadır.

Sonuç olarak mevzuatın yanlış yorumlanmasından dolayı ortaya çıkan ve İstanbul'un diğer ilçeleri için de geçerli olan bu hatalı uygulamanın, gerekli koordinasyonun sağlanarak mevzuata uygun hale getirilmesi, böylelikle İdarenin gelir kaybının önlenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması

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

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

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

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

vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş TL (2020 yılı için beşyüzdokuz TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 73 işçinin toplam 2.946 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, 2016 ve 2017 yıllarında İşçi İzin Kurulu kurulduğu, bu Kurul tarafından yıllık izinleri birikmiş olan işçilerin o yıl içerisinde kullanacakları en az sürenin belirlendiği, kadrolu işçi sayısındaki düşüş nedeniyle bu kurulun 2018 yılında kurulmadığı, ancak 2018-2019-2020 yıllarında İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünce tüm birimlere 100 günün üzerinde izin hakkı bulunan işçiler başta olmak üzere personelin izin kullanımlarının sağlanması gerektiğinin bildirildiği, 2020 ve 2021 yıllarında ise pandemi nedeniyle esnek çalışma/idari izin gibi uygulamalar nedeniyle izin kullanımlarının zaman aldığı, hali hazırda 68 işçinin toplam 1873 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu ve işçilerin yıllık izinlerinin kullandırıldığı ifade edilmektedir.

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

BULGU 17: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, yıl sonu itibari ile tahsil edilen 12.259.051,80 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, söz konusu katkı payının Ağustos 2021 yılına kadar olan kısmının yapılandırma kapsamına dahil edilerek ödenmeye devam ettiği, sonraki dönemlere ait herhangi bir ödemenin yapılmadığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 18: Taşınır İşlemlerinde Taşınır Teslim Belgesi ile Taşınır İstek Belgesinin Düzenlenmemesi

İdarenin taşınır işlemlerinde Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı uygulamalar bulunmaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde de, taşınır kayıt yetkilileri ile kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere; harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri taşınır işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesinden sorumludurlar. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesinde, giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilmesi gerektiği, 32'nci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayım kurulu tarafından sayımın yapılması gerektiği; 10'uncu maddesinde ise, taşınır işlemlerinde, işlem türüne göre taşınır istek belgesi ve taşınır teslim belgelerinin düzenlenmesi gerektiği açıkça izah edilmiştir.

Harcama birimleri itibariyle taşınır işlemlerine ait kayıtlar ve ambarlarda yapılan incelemelerde; harcama birimlerinin tamamında taşınır teslim belgesi ile taşınır istek belgesinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, ilgisine göre düzenlenmesi gereken belgelerin Yönetim Bilgi Sistemine eklenmesi ve uygulamaya geçilmesi için çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; bulguda belirtilen eksiklikler, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, İdarenin taşınır işlemlerinde ilgili mevzuat hükümlerini uygulaması gerekmektedir.

BULGU 19: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

İdarenin 2020 yılı yevmiye defterinde toplam 258 adet yevmiye numarası boş bırakılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 44'üncü maddesine göre; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterlerdir. Ayrıca, ilgili Yönetmelik'in 43'üncü maddesinin (4) numaralı fıkrasına göre işlemler, yevmiye defterine kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilerek kaydedilecektir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 01.01.2020-31.12.2020 döneminde İdarenin yevmiye defterinde 258 adet yevmiyenin boş bırakıldığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, muhasebe işlemleri için kullanılmakta olan yazılım programının yevmiye numarasını sıra dahilinde otomatik olarak verdiği, ancak programın manuel olarak uygulamaya da açık olmasından dolayı kullanıcı hatasından kaynaklı olarak sehven yevmiye numaralarının atlandığı, ilgili firmayla görüşülerek programın dışarıdan müdahaleye izin verilmemesi hususunda gerekli değişikliklerin sağlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe işlemleri, yevmiye numara sırasına göre arada boşluk bırakılmadan kaydedilmelidir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Şirketlere Yapılan Sermaye Artırımlarının Hatalı Ekonomik Kodda Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus, idare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 19 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Taşınmazlarının Kiralanmasında Pazarlık Usulünün (51/g) Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 9 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Konu ile ilgili olarak İdare tarafından gerekli çalışmalar başlatılmıştır.
Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 12 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 17 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim

Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması			Raporunun Diğer Bulgular kısmında 15 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gecekondü Fonunda Toplanan Paraların İdare Bütçesinin İlgili Bölümlerinde Fon Geliri Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi ve Fona Ait Ödenek Tertibinin Bulunmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus, idare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Gecekondü Fonundaki Paraların Amacı Dışında İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilirken Programcı ve Çözümleyici Kadrolarına Atanan Personelin Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımamaları	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Sözleşmeli olarak istihdam edilen çalışanların memur kadrolarına geçişleri 12.07.2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir ve adı geçen kişiler

			halen memur kadrosunda çalışmaktadırlar.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin

			Güncellenmemesi” başlığıyla 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sayıştay İlamıyla Hüküm Altına Alınan İdare Alacağıın Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “Sayıştay İlamı ile Tazminine Karar Verilen Kamu Zararı Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması” başlığıyla 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gider Hesapları Yerine Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus, idare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.

İdarece Üretilen ve Satılan Hizmet Karşılığı Elde Edilen Gelirlerde Katma Değer Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus, idare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Yazılım ve Lisans Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gecekondü Fonunda Toplanan Paraların Gelirler Hesabı Yerine Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus, idare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Yıl İçerisinde Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 3 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
İlk Defa Muhasebe Kaydı Yapılan ve Maliyet Bedeli Belli Olmayan (Bazı) Taşınmazların Rayiç Değerleriyle Muhasebeleştirilmemesi ve Taşınmazların Muhasebede Kayıtlı Değerlerinin Güncellenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi” başlığıyla 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.