



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	79

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Ecrimisil Bedelleri Silinen Taşınmazları Gösterir Tablo	28
Tablo 9: Belediye Şirketi Tarafından Kullanılan Taşınmazlara Yönelik Ecrimisil Bilgileri... 29	
Tablo 10: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait İlan ve Reklam Vergisi Beyanname Sayıları.....	40
Tablo 11: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Çevre Temizlik Vergisi Beyanname Sayıları.....	40
Tablo 12: Belediye Şirketinin Yol Üzeri Otopark Faaliyeti Dolayısıyla Yıllar İtibariyle Elde Ettiği Gelirler.....	46
Tablo 13: 2021 Yılı Yevmiye Numaraları ile Yevmiye Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösterir Örnek İcmal.....	71
Tablo 14: Bütçe Emanetleri Hesabındaki Tutarların Kayıtlara Alınma Sırasına Göre Ödenmediğine İlişkin Bazı Örnekler.....	73

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İLBANK	İller Bankası AŞ
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSPARK	İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret AŞ
KASDAŞ	Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizliği Sanayi Ticaret Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
LPG	Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TÜM-BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
TL	Türk Lirası
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Cins Tashihi ve Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Taşınmaz Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
2. İller Bankası Anonim Şirketi Tarafından Ortaklık Payı Olarak İdarenin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payından Kesilen Tutarın Eksik Muhasebeleştirilmesi
3. Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
4. İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
5. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Cari ve Gelecek Dönem Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi
2. Araç Kiralama İhalesi Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi
3. Bazı Ecrimisil Alacaklarının Eksik Tahakkuk Ettirilmesi
4. Belediye Şirketinin Kullanımında Olan Taşınmazlara Yönelik Ecrimisil Tahakkuklarının Yapılmaması
5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması
6. Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
7. Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması
8. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
9. İdareden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

10. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi
11. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirleri Payının Takip Edilmemesi
12. Yol Üzeri Otopark İşletmeciliği Yapan Belediye Şirketinden Ecrimisil Alınmaması ve Şirketin Bu Faaliyetine Son Verilmemesi
13. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
14. İdare Tarafından İşletilen Kreşlerde Fiyatlandırma, Vergilendirme ve Öğrenci Kabulü Hususlarında Hatalı Uygulamaların Yapılması
15. Gecekondu Fonu İçin Özel Bir Banka Hesabı Açılmaması ve Fona Ait Gelirlerin İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması
16. İlk Madde ve Malzemeler Hesabına Kaydedilen Varlıkların Çıkış İşlemlerinin Sadece Yıl Sonlarında Yapılması
17. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
18. Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi
19. Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi
20. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
21. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
22. Belediye Tarafından Kiracı, İşgalci ve Hizmet Sunucusu Olanlara Ara (Süzme) Sayaç Marifetiyle Su ve Elektrik Tedarik Edilmesi
23. Geriye Dönük Yevmiye Kaydı Yapılması
24. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

25. Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

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.

Kadıköy 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

Kadıköy Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 8 adet birim belirlenmiştir. Bunlar İç Denetim Birimi, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Kurumsal İletişim Müdürlüğü, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 19 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	903	439
Sözleşmeli Personel	-	45
Kadrolu İşçi	309	194
Geçici İşçi	-	
Toplam	1212	678
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2154

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 1 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Kadıköy Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Kadıköy Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile

gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	134.974.000,00	0,00	243.611,48	135.217.611,48	112.181.230,82	23.036.380,66	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.808.000,00	0,00	151.858,9	19.959.858,90	17.780.801,23	2.179.057,67	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	456.478.000,00	171.000.000,00	21.249.601,72	648.727.601,72	608.359.576,13	40.368.025,59	0,00
04	Faiz Giderleri	1.500.000,00	0,00	21.877,42	1.521.877,42	1.521.877,42	0,00	0,00
05	Cari Transferler	16.110.000,00	0,00	5.283.038,67	21.393.038,67	20.988.773,24	404.265,43	0,00
06	Sermaye Giderleri	131.130.000,00	0,00	20.053.573	151.183.573,00	126.957.004,43	24.226.568,57	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	40.000.000,00	9.000.000,00	(47.003.561,19)	1.996.438,81	0,00	1.996.438,81	0,00
Toplam		800.000.000,00	180.000.000,00	0,00	980.000.000,00	887.789.263,27	92.210.736,73	0,00

Kadıköy Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 800.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen 180.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 980.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 887.789.263,27 TL bütçe gideri yapılmış, 92.210.736,73 TL ödenek iptal edilmiştir.

Kadıköy Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 800.000.000,00 TL başlangıç ödeneği ile birlikte 180.000.000,00 TL ek ödenek yapılarak toplam 980.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 800.000.000,00 TL gelir tahmini ile birlikte yılı içinde 180.000.000,00 TL ek bütçe gelir kaynağı bulunarak toplam 980.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş ve bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 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	601.970.000,00	442.443.526,80	914.643,00	441.528.883,80	73,35
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	24.705.000,00	27.111.015,38	1.286.948,87	25.824.066,51	104,53
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	1.510.101,00	0,00	1.510.101,00	-
05- Diğer Gelirler	309.225.000,00	313.771.472,83	609.547,18	313.161.925,65	101,27

06- Sermaye Gelirleri	45.100.000,00	1.779.520,00	0,00	1.779.520,00	3,95
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	980.000.000,00	786.615.636,01	2.811.139,05	783.804.496,96	79,98

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %79,98 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yıl içerisinde İdareye yapılan bağış ve yardımlar dolayısıyla Alınan Bağış ve Yardımlar beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %73,35, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %104,53 ve diğer gelirler ise %101,27 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	134.974.000,00	112.181.230,82	83,11
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.808.000,00	17.780.801,23	89,77
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	456.478.000,00	608.359.576,13	133,27
04- Faiz Gideri	1.500.000,00	1.521.877,42	101,46
05- Cari Transferler	16.110.000,00	20.988.773,24	130,28
06- Sermaye Giderleri	131.130.000,00	126.957.004,43	96,82
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	40.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	800.000.000,00	887.789.263,27	110,97

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri, Başlangıç ödeneğine göre %110,97 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri ek bütçe yapılarak beklenenin üstünde %133,27 ve Sermaye Transferleri %96,82 beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	331.708.255,44	371.321.819,24	442.443.526,80	11,94	19,15
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	22.706.733,74	15.939.503,89	27.111.015,38	-29,80	70,09
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	259.838,63	1.510.101,00	0,00	481,17
Diğer Gelirler	196.189.383,75	208.940.349,91	313.771.472,83	6,50	50,17
Sermaye Gelirleri	80.000,00	1.191.000,00	1.779.520,00	1388,75	49,41
Toplam	550.684.372,93	597.652.511,67	786.615.636,01	8,53	31,62
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	3.637.181,21	1.132.999,03	2.811.139,05	-68,85	148,11
Net Toplam	547.047.191,72	596.519.512,64	783.804.496,96	9,04	31,40

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 187.284.984,32 TL'lik (%31,40) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 71.121.707,56 TL (%19,15), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 11.171.511,49 TL (%70,09), diğer gelirlerde 104.831.122,92 TL (%50,17) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	100.501.661,15	111.219.477,01	112.181.230,82	10,66	0,86
SGK Devlet Prim Giderleri	15.911.141,56	16.252.844,71	17.780.801,23	2,15	9,40
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	367.521.312,72	380.149.662,75	608.359.576,13	3,44	60,03
Faiz Giderleri	0,00	4.644.674,34	1.521.877,42	0,00	-67,23
Cari Transferler	13.243.218,63	15.592.537,35	20.988.773,24	17,74	34,60
Sermaye Giderleri	79.659.697,66	76.195.361,17	126.957.004,43	-4,35	66,62
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	576.837.031,72	604.054.557,33	887.789.263,27	4,72	46,97

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 283.734.705,94 TL (%46,97) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.527.956,52 TL (%9,40), mal ve hizmet alım giderlerinin

228.209.913,38 TL (%60,03) cari transferlerin 5.396.235,89 TL (%34,60) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 802.747.329,00 TL, Faaliyet Geliri 821.912.293,16 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 19.164.964,16 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kadıköy Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Kasdaş Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizliği San. Tic. Anonim Şirketi	11.500.000,00	11.498.850,00	99,99

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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.

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 düzenlemeler yapılmıştır.

Bu kapsamda;

- İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenerek yazılı hale getirilmiştir.

- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde yetki devirleri yazılı olarak belirlenmiştir.

- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak amacıyla dikkate alınması gereken görevler ayrılığı ilkesi İdare tarafından uygulanmıştır.

- Stratejik Plan, Performans Programı mevzuata uygun olarak hazırlanmış ve İdarenin internet sayfasında yayımlanmıştır.

- İdare tarafından gerek kurumsal riskler gerekse iç kontrol riskleri personelin katılımıyla belirlenmiş ancak risk değerlendirmesi ile bu risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

- İdare için öngörülen 4 iç denetçi kadrosunun 1'i doludur.

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 Kadıköy Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Cins Tashihi ve Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Taşınmaz Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının cins tashihi ve envanter çalışmalarının tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgilerinin güncellenemediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve

icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

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

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre;

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların 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 "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; taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi ve muhasebe bilgilerinin güncellenmesi, her bir taşınmaz için cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği, cins tashihi ve envanter çalışmalarının tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe kayıtlarının güncellenmediği; belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguda belirtilen hususlarla ilgili işlemlerin devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak, belirtilen kayıt işlemlerin tamamlanmaması nedeniyle İdarenin 2021 yılı bilançosunda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmuştur.

Sonuç olarak, taşınmaz cins tashihi ve envanter çalışmalarının tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İller Bankası Anonim Şirketi Tarafından Ortaklık Payı Olarak İdarenin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payından Kesilen Tutarın Eksik Muhasebeleştirilmesi

İdarenin banka ortaklık payının İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK) tarafından İdarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesildiği, ancak söz konusu ortaklık paylarının ilgili hesapta eksik muhasebeleştirildiği görülmüştür.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un "Ortaklık yapısı ve sermaye" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; bankanın ortaklarının il özel idareleri ve belediyeler olduğu;

Kanun'un aynı maddesinin üçüncü fıkrasında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İLBANK tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının

toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın Bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği;

Belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesinde belirtildiği üzere, 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır. Bu bağlamda, aynı Yönetmelik'in 180'inci maddesine göre: İdarece verilen sermayenin 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri veya ilgili diğer hesaplara alacak, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre, İLBANK tarafından her ay kesilen sermaye payının 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilerek bu hesapta izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin, geçen yıllar itibariyle İLBANK tarafından kesilen Banka sermaye payı tutarının 31.12.2021 tarihinde toplam 52.816.963,89 TL olduğu, ancak, 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 39.278.289,10 TL'nin kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguda belirtilen tutarın muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebeleştirme işleminin yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2021 yılı bilançosunda 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 13.538.674,79 TL eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, İLBANK tarafından her ay İdarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilen sermaye payının mevzuatında belirtildiği şekilde muhasebe kayıtlarına alınması uygun olacaktır.

BULGU 3: Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Geçmiş dönemlerde, İdare tarafından satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan mal veya hizmetler için ödenen katma değer vergilerinin indirimine konu edilmek üzere 191-İndirilecek Katma Değer

Vergisi Hesabında muhasebeleştirilmesi nedeniyle 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında gerçeğe uygun olmayan tutarların yer aldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin Konusunu Teşkil Eden İşlemler" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının 3/g bendinde; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğinin düzenlendiği 153'üncü maddesinde ise; mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in 190-Devreden Katma Değer Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 152'nci maddesinde; ay sonlarında, Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyeleri toplamının, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak bakiyesinden fazla olduğu durumda sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarının bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkûr yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, İdarenin sadece, satış işlemlerinden katma değer vergisi tahsilatı yaptığı mal ve hizmetin üretiminde, üretim girdisi olarak kullanılan mal ve hizmet alımları nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan giderin KDV'sinin indirim konusu yapılması, bunların dışındaki mal ve hizmet alımlarına ilişkin KDV'nin ise indirim konusu yapılmaksızın doğrudan malın veya hizmetin maliyetine eklenmesi ve gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Kadıköy Belediyesi kurumsal olarak KDV mükellefi olmadığı gibi, KDV tahsilatına konu olan mal ve hizmet satışı da sınırlıdır. Bu nedenle katma değer vergisi mükellefi olmayan İdarenin, indirim hakkı doğurmayan KDV tutarlarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında değil bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarında takip etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; geçmiş dönemlerde yapılmış olan hatalı indirimler nedeniyle 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı ve dönem sonlarında muhasebe kuralı

gereği bu hesabın bakiyesinin 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına devredildiği, 31.12.2021 tarihi itibarıyla 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında geçmiş dönemlerden devrederek gelen 6.379.448,43 TL hatalı kaydın yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1, 29 ve 33'üncü maddeleri ile Hazine ve Maliye Bakanlığının 02.05.2011 tarih ve B.07.1.GİB.0.01.55-010-3 sayılı özelgesi alıntılanarak belediyelerce ödenen tüm KDV'lerin indirim konusu yapılmaması ve yalnız gelir getirici faaliyetlere ilişkin yapılan harcamalara ait KDV'lerin indirim konusu yapılması gerektiği; 1984 kuruluş yılından itibaren KDV beyannamesi verildiği; 2010 yılından itibaren ise alıntılanan mevzuattan ötürü 191-İndirilecek KDV Hesabının kullanılmadığı; kuruluşundan bu güne kadar devreden KDV için indirim uygulandığı; uygulanan KDV indiriminin tamamen iptal edilmesi halinde KDV indiriminin uygulanamayacağı ifade edilmiştir.

Ancak; kamu idaresi cevabında bulgunun aksine bir değerlendirme olmadığı; bulgu ve cevaba dayanak mevzuatın kısmen yanlış anlaşıldığı görülmüştür. Bulgu metninde konu edilen husus; geçmiş dönemlerde, İdarenin satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın aldığı mal veya hizmetler için ödenen katma değer vergilerinin indirimine konu edilmesi neticesinde bilançosunda birikerek gelen 190-devreden KDV bakiyesidir. Bulguda değerlendirilen, İdarenin dönem sonu bilançosunda 6.379.448,43 TL gözükken ve gerek cari dönemde indirilen gerekse bu haliyle gelecek dönemlerde de KDV indirimine konu edilecek olan tutarın doğru ve gerçek olmayışıdır. Bulguya dayanak yapılan ve ayrıca İdarenin de cevabını teşkil eden ilgili mevzuat uyarınca İdarenin indirimine konu edebileceği kısım; ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetler sebebiyle ödenen katma değer vergisidir. Oysa İdare geçmiş dönemlerde bu kapsamdaki ödemelerle birlikte; İdarenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri için ödediği katma değer vergilerini de indirimine konu etmiştir. Bu netice de indirimine konu KDV; İdarenin vergi konusu faaliyetlerden tahsil ettiği KDV'den fazla olmuş ve devri yapılarak büyütülmüştür.

Yukarıda belirtilen hatalı işlemler nedeniyle, İdarenin 2021 yılı bilançosunda KDV'den indirimi söz konusu olmayan 6.379.448,43 TL tutarında bir kaydın gelecek dönemlerde KDV'den indirilebilecek bir tutar olarak gözükmesine neden olunmuştur.

Sonuç olarak, İdare tarafından satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan mal veya hizmetler için ödenen katma değer vergilerinin indirimine konu edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 4: İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yollarının bakımında ve onarımında kullanılmak üzere İBB tarafından yapılan ve İdarece bu amaçla kullanılan asfalt hibesinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, alınan bağış ve yardımların kamu geliri olduğu ifade edilmiş olup 40'ıncı maddesinde ise kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırın kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde, kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu belirtilmiş ve önceki yıllardan devren gelen taşınır ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırın miktar ve değer olarak kayıtlarda yer alması gerektiği; Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ise taşınır giriş ve çıkışlarının Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı, bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırın bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer üzerinden kayıtlara alınacağı;

Belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bağış ve yardımlar" başlıklı 17'nci maddesinde de; alınan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği, alınan şartlı bağış ve yardımların, üst yöneticinin onayı ile gelir bütçesinde bağış ve yardımlar bölümüne gelir yazılacağı ve gider bütçesinde bu hizmetin ödeneği varsa bu ödeneğe ekleneceği, yoksa bütçede öngörülen tertibe ödenek yazılarak tahsis amacına uygun harcanacağı;

15-Stoklar Hesap Grubu ile ilgili 114'üncü maddesinde, bağış veya hibe olarak edinilen stokların varsa bilinen değeri, yoksa ilgili mevzuatına göre değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri üzerinden hesaplara alınacağı;

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının niteliğine ilişkin 115'inci maddesinde, bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı;

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının işleyişine ilişkin 116'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a/2) alt bendinde; bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stokların tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği;

Düzenlenmiştir.

Yine söz konusu Yönetmelik'in; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde de bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Fen İşleri Müdürlüğünden alınan bilgilere göre yapılan incelemede; İBB tarafından 16.06.2021 tarihli ve 461 sayılı Meclis Kararı uyarınca yapılan ve İdarece de 06.09.2021 tarihli ve 2021/76 sayılı Kadıköy Belediye Meclis Kararı ile kabul edilen hibe asfaltın 1.349,81 tonluk kısmının, hali hazırda yürütülen yapım işi kapsamında kullanıldığı, 1.963,89 tonluk kısmın ise İdarenin bakım onarım ekipleri tarafından kullanıldığı; söz konusu hibe asfaltın toplam tutarının KDV dâhil 1.732.573,95 TL olduğu, ancak asfalt hibesinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Hibe asfalt, İdare tarafından kabul edildiği zaman 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının borcu karşılığında 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilerek muhasebeleştirilmeli, daha sonra söz konusu asfaltın serim aşamasında serilen kısım kadar stok hesabından çıkış yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcuna kaydedilmeli ve iş tamamlandığında ise ilgili varlık hesabına aktarılmalıdır. Ancak İdare tarafından söz konusu kayıtlar gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, İstanbul Büyükşehir Belediyesinden alınan malzemelerin birim fiyatları öğrenildikten sonra gerekli kayıtların yapılacağı ifade edilmiş olsa da, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile İstanbul

genelindeki her ilçeye yapılacak olan asfalt yardımının tutarı belirlenmiştir. Diğer yandan, bulguda da ifade edildiği üzere bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stokların tespit edilen değerleri üzerinden 150 no.lu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği hükmü göz önüne alındığında, hibe asfalt kaydının yapılması için başkaca bir işleme gerek bulunmamaktadır. Ayrıca, hibe asfaltın kullanımına yönelik ilgili hesaplara yapılması gereken kayıtlar da gerçekleştirilmemiştir.

Söz konusu muhasebe işlemlerinin gerçekleştirilmemesi nedeniyle İdarenin 2021 yılı faaliyet sonuçları tablosunda, 600-Gelirler Hesabı 1.732.573,95 TL; İdare tarafından bizzat kullanılan hibe asfalt yönünden bilançoda 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 1.026.823.39 TL, yapım işinde kullanılan hibe asfalt yönünden de bilançoda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 705.750,56 TL eksik tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, hibe alınan asfaltın mevzuatında belirtildiği şekilde muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 5: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdare tarafından, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile Belediye şirketinden temin edilen işçilere ilişkin olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları ayrılmadığı ve söz konusu durumun taşeron işçilerin Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlamasından sonra da devam ettiği görülmüştür.

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 saptanır."*

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.

Yapılan incelemede; 2022 yılında emekli olacak personelin toplam kıdem tazminatının 15.577.479,22 TL olarak hesaplandığı; ancak yılsonu bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 2.623.201,96 TL olarak yer aldığı, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 45.180.438,78 TL olarak görüldüğü; 2021 yılsonu itibari ile kadrolu ve Belediye şirket işçilerinin toplam kıdem tazminatı karşılıklarının 199.347.356,60 TL ve toplam kıdem tazminatı tutarının 2021 yılına isabet eden kısmının ise 18.905.251,82 TL olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguda belirtilen tutarın muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebeleştirme işleminin yılında yapılmaması nedeniyle İdarenin 2021 yılı bilançosunda 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı 138.589.438,60 TL eksik tutarla, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 12.954.277,26 TL eksik tutarla ve faaliyet sonuçları tablosunda da 630-Giderler Hesabı ise 18.905.251,82 TL eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, Belediye sürekli işçileri ile Belediye şirketinden temin edilen işçilerin kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması ve bu karşılıkların mevzuatında belirtildiği şekilde muhasebe kayıtlarına alınması uygun olacaktır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Cari ve Gelecek Dönem Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

İdarenin tahsil edeceği cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin İdare mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle, garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 61'inci maddesinde ise, muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisi sorumlu tutulmuştur.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "993-Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı" başlıklı 306/U maddesinde; bu hesabın, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yönetmelik'teki bu düzenlemeye paralel olarak adı geçen hesap, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da düzenlenmiştir.

Ayrıca, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması" başlıklı 42'nci maddesinde; kurumların muhasebe işlemlerinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir. Böylece, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan nazım hesaplara ilişkin ilkelerin mahalli idarelerin muhasebe işlemleri için de uygulanacağı vurgulanmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre; belediyelerin kira sözleşmelerinden doğan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; kira sözleşmelerinden doğan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, gerekli çalışmaların yapılarak ilgili hesaplara kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin kiraya verdiği 27 adet taşınmaza ait kira sözleşmelerinden doğan gelirlerin, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Araç Kiralama İhalesi Kapsamında Yabancı Menşeli Araç Temin Edilmesi

İdarenin 2021 yılı içerisinde belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere binek ve diğer türden araç teminine ilişkin gerçekleştirdiği araç kiralama ihalesinde, Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e aykırı olarak yabancı menşeli araç kiraladığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıtlar Kanunu'nun 1'nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu; 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıtların ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu ifade edilmiş, 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde de; "*Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usûller Cumhurbaşkanınca saptanır.*" hükmü yer almıştır (02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 180'inci maddesiyle, "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir.).

Yukarıda yer verilen yetkiye istinaden 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station wagon cinsi taşıtların edinilmesinin, Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı ifade edilmiştir.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında ise, bu Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Cumhurbaşkanının (önceden Bakanlar Kurulu) yetkili olduğu hüküm altına alınmış ve bu çerçevede 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Karar'ı ekinde "237 Sayılı Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar" kabul edilmiştir.

Söz konusu Karar'a göre, 237 sayılı Taşıtların Kanunu'na ekli (1) sayılı cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunanlar ve idarelerin yurt dışı teşkilatları için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıtlar edinilebileceği, bunlar dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıtlar edinilemeyeceği ve yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtların yabancı menşeli sayılacağı hususları düzenlenmiştir.

Mezkûr Karar'da, yabancı menşeli araç kullanabilecekler arasında sayılan ve 237 sayılı Kanun'a ekli (1) sayılı cetvel ile son iki sırası hariç olmak üzere (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar sınırlı sayıda sayılmıştır. Kanun'da sayılanların dışında kalan makam veya hizmetler için yabancı menşeli araç temin edilmesi mevzuat hükümlerine uyarlı değildir.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış olup belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında yer almamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun'a ekli mezkûr cetvellerde belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam veya belediye hizmetleri için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin herhangi bir makamı veya hizmeti için yabancı menşeli binek araç temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir. Yerli muhteva oranlarına ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının internet sitesinden ulaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; kiralanan 11 adet aracın, mezkûr Usul ve Esaslar'a aykırı olarak, yerli muhteva oranının %50'nin altında kaldığı diğer bir ifadeyle yabancı menşeli olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, söz konusu ihalede istenilen araçlar ile ilgili olarak herhangi bir menşei bilgisinin belirtilmediği, ihale üzerine bırakılan isteklinin ihalede yer alan 2. Grup binek araçlara yabancı menşeli, ekonomik açıdan en

avantajlı ikinci teklif sahibinin ise 2.Grup binek araçlara yerli menşeli araç teklif ettiği, ihalede işin tamamı için teklif verileceği öngörüldüğünden, ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi üzerine ihale bırakıldığı, ayrıca isteklilerin sundukları araçlar için teklif edilen birim fiyatların, bu araçların kasko değerinin %2'sini geçmediği, ilerleyen dönemlerde gerçekleştirilecek olan ihalelerde yabancı menşeli araç kiralınmaması için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bulguda eleştiri konusu yapılan husus, ihalenin hazırlık süreci ve şartname hükümlerinde İdarenin göz önünde bulundurması gereken mevzuat hükümleri hakkında olup, ihalenin sonuçlandırılması aşamasındaki komisyon kararıyla ilgili değildir.

İdare cevabında belirtildiği üzere, anılan Esas ve Usuller'e 2014/6814 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralalarında aylık kiralama bedelinin taşıtın kasko değerinin % 2'sini aşamayacağı hükmü eklenmiştir. İdare de bu düzenlemeyi göz önünde bulundurarak ihaleye ilişkin teknik şartnameyi bu minvalde hazırlamıştır. Ancak, bu düzenlemeye şartnamede yer verilmiş olması, diğer düzenlemelerin göz ardı edilebileceği anlamına gelmemektedir. Diğer bir ifade ile yalnızca sınır değere ilişkin yapılan bir düzenleme ile, aynı Esas ve Usuller'de belirtilen diğer gerekliliklerin yerine getirilmemesi mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla teknik şartname; mevzuatın emredici hükümlerine uygun olarak hazırlanmalı ve yürürlükteki mevzuat hükümleri arasında ayırım yapılmamalıdır.

Sonuç olarak, yabancı menşeli araç kiralınması 237 sayılı Taşıt Kanunu ile bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan ve yürürlüğünü koruyan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e ve 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: Bazı Ecrimisil Alacaklarının Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

İdare tarafından fuzuli şağillere yönelik ecrimisil bedellerinin pandemi gerekçesiyle eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiş; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci

maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 19.03.2020 tarihli 2020/7 sayılı Genelge'de;

“ ...

Bu kapsamda;

1) *İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve bunların sermayesinin yarısından fazlasına doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sahip oldukları şirketlerinin mülkiyetinde veya tasarrufunda olup 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde kiraya verilen taşınmazlar hakkında;*

a) *Kamu kurumlarınca alınan ve alınacak tedbirler nedeniyle geçici olarak faaliyetleri durdurulan işyerleri kullanılmayacağından; faaliyetlerin durdurulduğu süre boyunca kira bedeli tahakkuk ettirilmemesi, ayrıca bu süreler kadar sözleşme sürelerinin uzatılması,*

...

Hususları uygun görülmüştür.

...” denilmektedir.

Mezkûr Genelge'nin yukarıda yer verilen hükmü incelendiğinde, yalnızca kira bedellerinin tahakkuk ettirilmemesine yönelik düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Ayrıca 17.04.2020 tarihli ve 31102 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un “Bazı alacakların ertelenmesi, alınmaması veya yapılandırılması” başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde;

“Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan taşınmazlara

ilişkin olarak ilgili mevzuatınca yapılan satış, ecrimisil ve kiralamadan kaynaklanan bedellerin veya tutarların, 19/3/2020 tarihinden itibaren 3 aylık döneme ilişkin tahsil edilmesi gereken kısımlarının 3 ay ertelenmesine büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve birliklerde meclis; bağlı kuruluşlarda ise yetkili karar organı yetkilidir. Bu süreler, bitiminden itibaren ilgisine göre Çevre ve Şehircilik Bakanı veya İçişleri Bakanı tarafından 3 aya kadar uzatılabilir. Söz konusu alacaklar ertelenen süre sonunda, ertelenen süre kadar aylık eşit taksitler halinde, herhangi bir gecikme zammı ve faiz uygulanmadan tahsil edilir. Faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunamayan işletmelerin faaliyette bulunmadığı döneme ilişkin olarak kira bedelleri tahsil edilmez.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hükme göre; satış, ecrimisil ve kiralamadan kaynaklanan alacakların ertelenmesi hususunda belediye meclislerine yetki verilmiş, ertelenen alacakların ise süre sonunda tahsil edileceği ifade edilmiştir. Mezkûr maddenin son fıkrasında ise faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunmayan işletmelerin faaliyette bulunmadığı döneme ilişkin yalnızca kira bedellerinin tahsil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Gerek Genelge’de gerekse Kanun’da yer verilen hükümlerden anlaşılacağı üzere belediye meclisi kararı ile ecrimisil alacaklarının yalnızca ertelenmesine, kira alacaklarının ise hem ertelenmesine hem de faaliyetleri durdurulan iş yerleri için tahsil edilmemesine karar verilebilecektir. Bir başka deyişle, pandemi gerekçesi ile faaliyetleri durdurulsun veya durdurulmasın ecrimisil alacaklarının silinmesi mümkün olmayıp, yalnızca üç aylık süre ile ertelenmesi söz konusu olabilecektir. Zira ecrimisil bedellerinin İdare taşınmazlarının işgali karşılığında alınan bir tazminat niteliğinde olduğu düşünüldüğünde, faaliyetleri durdurulan iş yerleri için kanun koyucunun yalnızca kira bedellerinin tahsil edilmemesini öngörmesi, ecrimisil ile kira arasındaki farklar yönünden kanun koyucunun bakış açısını ortaya koymaktadır.

7244 sayılı Kanun hükümlerinin belediye meclisine verdiği yetki doğrultusunda Kadıköy Belediye Meclisinin 09.07.2020 tarihli ve 51 numaralı kararı ile 19.03.2020 tarihinden itibaren üç aylık döneme ilişkin tahsili gereken kira, ecrimisil ve taşınmaz satışına dair tahakkuk ve tahsilat işlemlerinde söz konusu tutarların üç ay ertelenmesine ve faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunmayan işletmelerin ise faaliyette bulunmadığı döneme ilişkin olarak kira bedellerin tahsil edilmemesine karar verilmiştir.

Ancak yapılan incelemede; bazı füzuli şağillere yönelik tahakkuk ettirilen ecrimisil alacaklarının söz konusu meclis kararı kapsamına alınarak, bahsi geçen üç aylık döneme

tekabül eden kısmının mevzuatında öngörülmemesine rağmen silindiği görülmüştür. Söz konusu taşınmazlara ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır:

Tablo 8: Ecrimisil Bedelleri Silinen Taşınmazları Gösterir Tablo

İşgalin Niteliği	İşgal Tarihi	İşgal Edilen Alan (metrekare)	Aylık Ecrimisil Bedeli	Ecrimisil Alınmayan Dönem	Silinen Ecrimisil Bedeli (TL)
Servisli Büfe	01.09.2019/19.10.2020	55,5	6.375,00	19.03.2020/19.06.2020	19.125,00
Raket, megalight, billboard	01.01.2020/31.12.2020	-	83.722,23	19.03.2020/19.06.2020	251.166,69
Kafeterya*	01.01.2019/21.09.2020	635	61.500,00	19.03.2020/21.09.2020	373.100,00

*Söz konusu işletmeye yönelik ecrimisil bedeli 19.03.2020 tarihine kadar hesaplanmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, tabloda yer verilen işgallere yönelik ecrimisil alınabilmesi için gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, ecrimisil alınarak idare taşınmazlarının kullandırılması, hukuken kabul edilebilir bir taşınmaz yönetimi değildir. Ecrimisil, hukuksuz ve işgal edilerek kullanılan taşınmazlar için İdare tarafından fuzuli şagilden talep edilen bir tazminattır. Diğer yandan, tazminat talebinden sonra söz konusu taşınmazlar için tahliye süreçlerinin başlatılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, ecrimisil alacaklarının silinmesine yönelik yasal herhangi bir düzenleme bulunmadığından, her ne kadar hukuken kabul edilebilir bir kiralama ve kira bedeli tahsil yöntemi olmasa da söz konusu dönemlere ilişkin ecrimisil bedellerinin tahakkuk ettirilerek tahsili sağlanmalı; ayrıca, işgalli kullanılan İdare taşınmazları için hem ecrimisil hesaplama ve tahsil etme hem de tahliye işlemlerinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin emredici hükümleri uygulanmalıdır.

BULGU 4: Belediye Şirketinin Kullanımında Olan Taşınmazlara Yönelik Ecrimisil Tahakkuklarının Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan taşınmazlar üzerinde hali hazırda işgalci durumunda bulunan Belediye şirketine, taşınmazların işgali nedeniyle ecrimisil tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden ecrimisil isteneceğı, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceğı belirtilmiş; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr yasal hükümler uyarınca; İdarenin işgalli kullanılan taşınmazları için bir nevi tazminat olan ecrimisil tahakkuk ettirilmeli ve akabinde tahliye işlemleri başlatılmalıdır.

Yapılan incelemede, hali hazırda Belediye şirketinin işgalci konumunda olduğu 22 adet taşınmaz için 31.12.2018 tarihine kadar ecrimisil tahakkuk ettirildiğı; 2019, 2020 ve 2021 yılları için ise herhangi bir tahakkuk işleminin gerçekleştirilmediğı tespit edilmiştir.

Aşağıda yer alan tabloda Belediye şirketinin kullanımında olduğu halde tahakkuk işlemi gerçekleştirilmeyen taşınmazlara ilişkin bilgiler yer almaktadır:

Tablo 9: Belediye Şirketi Tarafından Kullanılan Taşınmazlara Yönelik Ecrimisil Bilgileri

Sıra	İş Kolu	Ecrimisil Tarih Aralığı	İdarece Belirlenen Ecrimisil Bedeli (TL)	Ecrimisil Tahakkuk Tarihi
1	Gençlik Merkezi Kafe	01.01.2018-31.12.2018	2.520,00	28.10.2021
2	Akademi Kafe	22.04.2018-31.12.2018	7.221,00	28.10.2021
3	Moda İdea Bahçesi Kafe	01.01.2018-21.12.2018	14.400,00	28.10.2021
4	Ckm Fuaye İçi Büfe	27.01.2016-31.12.2018	21.509,33	28.10.2021
5	Evlendirme Yanı Kafe	01.01.2018-31.12.2018	24.000,00	28.10.2021
6	Acıbadem Havuz İçi Kafe	01.01.2018-31.12.2018	25.200,00	28.10.2021
7	Sahrayıcedit Savcılar Lokali	27.01.2016-31.12.2018	25.974,00	28.10.2021
8	Özgürlük Parkı İçi Halı Saha	21.10.2017-31.12.2018	62.110,00	28.10.2021
9	Belediye Çay Ocakları	08.07.2017-31.12.2018	66.473,66	28.10.2021
10	Sahrayıcedit Defne Parkı Kafeterya	27.01.2016-31.12.2018	79.507,33	28.10.2021
11	Koşuyolu Yaşam Parkı İçi Kafeterya	08.07.2017- 31.12.2018	97.143,53	28.10.2021
12	Ckm Kapalı Otopark	08.07.2017-31.12.2018	103.683,83	28.10.2021
13	Fenerbahçe 3 Adet Büfe, 2 Adet Çay Bah.	14.07.2017-31.10.2018	115.158,16	28.10.2021
14	Yoğurtçu Parkı Kafe	27.01.2016-31.12.2018	189.102,00	28.10.2021
15	Milli Hâkimiyet Parkı İçi Büfe	27.01.2016-31.12.2018	225.359,33	28.10.2021
16	Kız Öğrenci Yurdu	21.10.2017-31.12.2018	289.639,66	28.10.2021
17	Fenerbahçe Khalkedon	21.10.2017-31.12.2018	310.370,00	28.10.2021
18	Kalamış Khalkedon	21.10.2017-31.12.2018	342.160,00	28.10.2021

19	Kriton Curi Parkı Servisli Büfe	22.10.2015-31.12.2018	367,748,00	28.10.2021
20	Süreyya Operası Cafe	-	-	-
21	Caferağa Kapalı Otopark	-	-	-
22	Özgürlük Parkı Çocuk Oyun Grubu (Çocuk Treni)	-	-	-

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, tabloda yer verilen taşınmazlara yönelik 31.12.2018 tarihine kadar olan süreler için ecrimisil ihbarnamelerinin düzenlendiği ancak bu ihbarnamelere açılan davaların sonuçlanmasının beklendiği ve sonuçlara göre tahakkukların oluşturulduğu ve 01.01.2019 tarihi itibarıyla kalan kısımların ecrimisil işlemleri için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, ecrimisil alınarak idare taşınmazlarının kullanılması, hukuken kabul edilebilir bir taşınmaz yönetimi değildir. Ecrimisil, hukuksuz ve işgal edilerek kullanılan taşınmazlar için İdare tarafından füzuli şagilden talep edilen bir tazminattır. Diğer yandan, tazminat talebinden sonra söz konusu taşınmazlar için tahliye süreçlerinin başlatılması gerekmektedir. Bu nedenle, İdarenin işgalli kullanılan taşınmazları için hesaplanan ecrimisiller hakkında yargı süreçlerinin devam ediyor olması, İdarenin yasal düzenlemeye uygun işlem tesis etmesini engellememelidir.

Sonuç olarak, her ne kadar hukuken kabul edilebilir bir kiralama ve kira bedeli tahsil yöntemi olmasa da söz konusu dönemlere ilişkin ecrimisil bedellerinin tahakkuk ettirilerek tahsili sağlanmalı; ayrıca, işgalli kullanılan İdare taşınmazları için hem ecrimisil hesaplama ve tahsil etme hem de tahliye işlemlerinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin emredici hükümleri uygulanmalıdır.

BULGU 5: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmaların Kadıköy İlçesi Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmediği görülmüştür.

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

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

2942 sayılı Kanun'un "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesinde kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değerinin, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunacağı hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim Verme ve Süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde, bu Kanun'un 33'üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dâhil) emlak vergisi bildirim verilmesinin zorunlu olduğu ve emlakın bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verileceği düzenlenmiştir.

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

1319 sayılı Kanun'un "Ödeme Süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde ise, devir ve ferağ işlemlerinin, tapu müdürlükleri tarafından işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirileceği hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede; Kadıköy ilçesi içinde yapılan kamulaştırmalara ait bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

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

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 sayılmıştır.

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.

Yapılan incelemede; emlak vergisine tabi binalardan lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfına giren 349.687 binadan 13.125 adet binada klima ve kalorifer farkının bina inşaat maliyetine ilave edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, klima ve kalorifer farkı bina inşaat maliyetine eklenmeyen 13.125 adet bina için gerekli düzeltmelerin yapılarak vergi matrahlarının güncellendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından bulguda belirtilen durumdaki binaların inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin emlak vergisi tahakkuklarının mesken oranı üzerinden yapılarak söz konusu verginin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde, bina vergisini; binanın malikinin, varsa intifa hakkı sahibinin, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği ifade edilmiş, Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde ise, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %100 artırımlı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

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

"Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir:

...

3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, 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.) ..." hükmü 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 verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının iş yeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdare sınırları içerisinde yer alan avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, dış tabipleri gibi örnek olarak seçilen 4828 iş yerinden 1377'sinin emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle diğer iş yerlerine, iş yeri üzerinden değil mesken üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, gerekli düzeltme ihbarnamelerinin düzenlenerek ilgililerine tebliğ edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu vergi kaybının önüne geçebilmek adına gerekli çalışmaların yapılarak emlak vergisi tarh ve tahakkuklarının mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet yürüten işletmelerin olduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

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

Ayrıca, 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 açılın, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerle çalışılan işlerle oksijen LPG dolmuş 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) (Mülga: 24/11/2004 – 5259/8 md.)

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

f) 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca açılan avukatlık büroları,

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

h) 1512 sayılı Noterlik Kanununa göre kurulan noterlik daireleri,

ı) (27/1/1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca mühendis ve mimar meslek mensuplarınca açılan bürolar,

i) 11/4/1928 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 iş yerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında da, bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Kadıköy Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen çevre ve temizlik vergisi mükellefleri arasından işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri ile ruhsat verme yetkisi ilçe belediyesinde olmayan iş yerleri çıkarılarak yapılan çalışma sonucunda, 28.101 iş yerinden 16.670'i için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, buna bağlı olarak İdarenin iş yeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ruhsatsız iş yerlerinin tespitinin diğer kamu kuruluşları ile dış birimlerde çalışan müdürlükler tarafından yapılan tespitler ve vatandaş şikâyetleri doğrultusunda yapıldığı; Zabıta Müdürlüğü Çalışma Yönetmeliği'nde ruhsatsız iş yerlerinin tespiti ile ilgili olarak Zabıta Müdürlüğüne herhangi bir görev verilmediği ifade edilmiş, ayrıca vergi dairelerindeki mükellef sayısı ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı alan iş yeri sayısı arasındaki farkın nedenleri maddeler halinde belirtilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar Zabıta Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde ruhsatsız iş yerlerini tespit etme görevinin Zabıta Müdürlüğü'ne tevdi edilmediği belirtilmiş ise

de, adı geçen Yönetmelik'in "Müdürlüğün Görevleri" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının a/13 bendinde; "*Kanunen belediyenin izni veya vergi ve harçlara tabi iken izin alınmaksızın veya harç ve vergi yatırılmaksızın yapılan işleri tespit etmek, bunların yapılmasında, işletilmesinde, kullanılmasında veya satılmasında sakınca varsa derhal men etmek ve kanuni işlem yapmak.*" Zabıta Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Anılan hükme göre faaliyetini ruhsatsız olarak sürdüren iş yerlerini tespit etmek ilgili müdürlüğün, dolayısıyla İdarenin görevleri arasında yer almaktadır.

Diğer yandan İdarenin cevabında değindiği vergi dairesi verilerinde kayıtlı olan mükellef sayısı ile İdarede kayıtlı iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alan iş yeri sayısı arasında oluşması muhtemel farklılıklar tarafımızca da makul görülmüş, bu nedenle bizzat İdarede mevcut olan çevre ve temizlik vergisi mükellef sayısı tarafımızca yapılan çalışmanın ana verisini oluşturmuştur. Ek olarak, bu veriden ruhsat alma zorunluluğu olmayan iş yerleri ile ruhsat verme yetkisi farklı kurum ve kuruluşlara ait olan iş yerleri çıkarıldıktan sonra ortaya çıkan sonuç bulgu konusu yapılmıştır.

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

BULGU 9: 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 kurulmadığı, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergilerin tahsil edilmediği görülmüştür.

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 tüzel kişilerin mükellef, ilan ve reklam işlerini mutat 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 maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait tahakkuk eden çevre temizlik vergisinin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde 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.

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, İdareye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunulduğunda 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, bu iş yerlerince bizzat başvuru durumları haricinde oluşturulamamaktadır.

Yapılan incelemede; Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki bazı 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 Kadıköy Belediyesi sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmayan iş yerleri üzerinden yapılan örnekleme çalışmasına ilişkin özet tablo aşağıda sunulmuştur:

Tablo 10: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait İlan ve Reklam Vergisi Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Ana Arterler Dışında Kalan Yerlerden Seçilen Örnek Mükellef Sayısı	İlan ve Reklam Vergisi Beyanname Verenlerin Sayısı	Beyanname Verenlerin Oranı (%)
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık Faaliyetleri)	790	1	0,13
Mali Müşavirlik Hizmetleri	146	0	0
Özel Öğretim Kurumları Tarafından Verilen Okul Öncesi Eğitim Faaliyeti (Okula Yönelik Eğitim Verilmeyen Gündüz Bakım (Kreş) Faaliyetleri Hariç)	12	1	8,34
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Dış Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	65	0	0

Tablo 11: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Çevre Temizlik Vergisi Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Seçilen Örnek Mükellef Sayısı	Çevre ve Temizlik Vergisi Beyanname Verenlerin Sayısı	Beyanname Verenlerin Oranı (%)
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık Faaliyetleri)	3112	660	21,20
Mali Müşavirlik Hizmetleri	772	269	34,84
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Dış Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	560	289	51,61

Tablodan da 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.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, tabloda belirtilen faaliyet konusu ile işgal edenlerin kullanmış olduğu levha alanlarının istisna kapsamında olduğu, bu kişi ve firmaların ticari adresleri ile ikamet adreslerinin aynı olması dolayısıyla herhangi bir tabela asmadıkları, bu nedenle ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin bulunmadığı, 2464 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan ana arterler üzerindeki ilan ve reklam vergisinin tahsilinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu, belediyeler ile vergi dairelerinin entegre şekilde çalışmadıklarından gerekli sorgulamaların yapılamadığı,

pandemi dolayısıyla saha çalışmalarının gerçekleştirilemediği, ancak 01.02.2022 tarihinden itibaren bu çalışmalara başlanıldığı, yapılan tespitler sonucu gerçekleştirilecek tahakkuk ve tahsilatlar ile belediye gelirlerinde artış beklendiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından ilan ve reklam vergisinin tahsili noktasında büyükşehir belediyeleri adres gösterilmiş olsa da, bulguda ana arter dışında kalan iş yerleri için örnek çalışma yapılmıştır. Diğer bir ifade ile ilçe belediyesinin yetki ve sorumluluk alanında kalan iş yerleri seçilmiştir. Dolayısıyla bu alanlarda kalan iş yerlerinin ilan ve reklam vergisinin takip ve tahsilinden ilçe belediyesi sorumludur. Ayrıca bu alanlarda kalan ve örnek çalışma yapılan 1013 işyerinden yalnızca 2'sinin ilan ve reklam vergisi beyannamesi vermiş olmasının, yalnızca bu vergiden istisna olmaları ile açıklanamayacağı, aksine İdarece yapılması gereken saha çalışmasının yeterli düzeyde olmaması dolayısıyla meydana geldiği değerlendirilmektedir. Keza İdare cevabında, saha çalışmalarına 01.02.2022 tarihinden itibaren başlanıldığının belirtilmiş olması, bu kanaati destekler niteliktedir.

Sonuç 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 gerekmektedir.

BULGU 10: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi

İdarece tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin büyükşehir belediyesine aktarıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek ve (l) bendinde ise; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkileri büyükşehir belediyesinin uhdesine bırakılmıştır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (d) bendinde;

“d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...) ⁽⁵⁾ spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” hükmü tesis edilmiştir.

Adı geçen (d) bendinde görülen 5 no.lu dipnotta, 24.12.2020 tarih ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle, bu bentte yer alan yer alan “otopark” ibaresinin madde metninden çıkarıldığı ve bend'e “ilişkin hizmetler yapmak” ibaresinden sonra gelmek üzere “bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek” ibaresinin eklendiği belirtilmiştir.

Kanun hükmünden anlaşılacağı gibi, bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkisi, kanun koyucu tarafından 7261 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinde de belirtildiği gibi Kanun'un yayımlandığı tarih olan 30.12.2020'de ilçe belediyelerine verilmiştir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27'inci maddesine 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ile eklenen son fıkrasında; “İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” hükmü yer almakta iken;

30.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile değişikliğe uğramış ve “İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” halini almıştır.

Yukarıda yer alan 5216 sayılı Kanun'un 27'inci maddesinin son fıkrasındaki yapılan değişiklik ile büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerini tahsil etme yetkisinin de verildiği görülmektedir.

Buna göre 30.12.2020 tarihi itibarıyla imar mevzuatı uyarınca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin ilçe belediyelerince toplanması, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettirilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görevi ilçe belediyelerindedir.

5216 sayılı Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddeleri dayanak olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde; otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olacağı, İdarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde tamamlanmak zorunda olacağı ve diğer teknik detaylara yer verilmiştir.

Ayrıca, Otopark Yönetmeliğinin "İşlemleri devam eden yapılar" başlıklı geçici 3'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; "(2) *Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten önce; noter onaylı kat karşılığı inşaat sözleşmesi yapılmış olan, mevzuata uygun şekilde yapı ruhsatı başvurusu yapılmış olmasına rağmen idaresince yapı ruhsatı düzenlenmemiş olan ve kamu kurum ve kuruluşlarınca yapım ihale tarihi veya kararı alınmış ya da yapım ihalesi yapılmış olan yapıların ruhsat işlemleri, talep edilmesi halinde 31/12/2021 tarihine kadar 14 üncü madde ile yürürlükten kaldırılan Otopark Yönetmeliğine göre sonuçlandırılır.*"

"Geçiş dönemi" başlıklı geçici 4'üncü maddesinde ise; "*Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce veya sonra yapılan yapı ruhsatı başvuruları; talep edilmesi halinde, (Değişik ibare:RG-19/12/2020-31339) 31/3/2021 tarihine kadar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önceki Yönetmeliğe göre sonuçlandırılır.*" düzenlemesi yer almaktadır.

Ancak anlaşılacağı üzere, belirtilen geçici maddelerin otopark bedellerinin tahsiline ilişkin yetkili idareyi göstermesi gibi bir durum söz konusu olamaz. Kanun'un emrettiği

hükümlerin Yönetmelikle yürürlüğünün esnetilmesi veya yetkili idareyi değiştirmesi de mümkün değildir. Dolayısıyla otopark bedellerinin tahsiline ilişkin olarak 7261 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 30.12.2020 tarihinden itibaren yetkili idareden kastın büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu aşıkardır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından tahsil edilmesi gereken 1.071.200,00 TL tutarın büyükşehir belediyesince tahsil edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, İBB tarafından tahsil edilen otopark bedellerinden bir kısmının, İBB'ye ödenmesi gereken çevre temizlik vergisi borcuna mahsup edildiği, kalan kısmının ise resmi yazı ile İBB'den talep edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili tutarların mevzuata uygun olarak büyükşehir belediyesinden tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirleri Payının Takip Edilmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yol üstü araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken paya ilişkin alacağın tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarının kullanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) bendinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendinde de yukarıda belirtilen hükme göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı düzenlenmektedir. Yine 23'üncü maddenin (o) bendinde ise; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin birbirlerine ödemeleri gereken tutarların zamanında ödenmemesi durumunda, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarların İller Bankası AŞ tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinin belirlenen bedel karşılığında devredilmesine ve gelir elde edilmesine rağmen ilçe belediyesi payının

gönderilmediği, Belediyenin ise bu alacağın Büyükşehir Belediyesinden tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarını kullanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, adı geçen gelirlerin takip ve tahsiline ilişkin bir kontrol mekanizmasının bulunmaması nedeniyle gelir takibinin yapılamadığı, bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerden tahsili gereken payların İdareye gönderilmesi için İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar otopark gelirleri payının takip ve tahsili amacıyla herhangi kontrol mekanizması olmadığı belirtilmiş ise de, 5216 sayılı Kanun'un konu ile ilgili hükmü tartışmaya mahal vermeyecek derecede açıktır. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi tarafından gönderilmeyen paylar ile ilgili olarak İdarece yapılması gereken takip çalışmalarının aksatılmaması gerekmektedir. Zira bu paylar ilçe belediyelerinin geliri olarak tanımlanmıştır.

Sonuç olarak, İBB tarafından işletilen yol üstü otopark gelirlerinden İdare payının takip ve tahsilinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Yol Üzeri Otopark İşletmeciliği Yapan Belediye Şirketinden Ecrimisil Alınmaması ve Şirketin Bu Faaliyetine Son Verilmemesi

İdarenin görev ve sorumluluk alanında bulunan sokaklarda, Belediye şirketi tarafından 2013 yılından beri yol üzeri otopark işletmeciliği yapılmasına ve bu durumun 2014, 2015 ve 2016 yıllarında düzenlenen Sayıştay Denetim Raporlarında bulgu konusu yapılmasına rağmen, Şirketin bu işgalli kullanımı için ecrimisil tahsilatının yapılmadığı ve tahliye işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek yetkileri büyükşehir belediyesinin uhdesine bırakılmıştır.

Kanun'un 8'inci ve 9'uncu maddelerine dayanılarak çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) görev ve yetkilerinin düzenlendiği 18'inci maddesinde de yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerini tespit etme görevi UKOME'ye verilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiş ve bu fıkranın (a) bendinde; kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ilçe belediyelerine tevdi edilmiştir. Yine üçüncü fıkranın (d) bendinde 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle yapılan değişiklikle; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkileri ilçe belediyelerine de verilmiştir.

Bahsi geçen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, yol üzeri araç park yerlerini tespit etme ve bu yerler üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi münhasıran büyükşehir belediyelerine verildiğinden ne ilçe belediyesinin ne de herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin yol üzeri araç park işletmeciliği yapabilmesi kanunen mümkün değildir. Diğer bir deyişle ana arter-ara arter ayrımı yapılmaksızın, ilçe belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunup bulunmadığına bakılmaksızın yol üzeri araç park yerlerini belirleme yetkisi büyükşehir belediyelerindedir.

İstanbul sınırları içerisinde bir yerin yol üstü otopark olarak düzenlenmesi için UKOME kararının alınması gerekmektedir. Ayrıca UKOME tarafından belirlenen bu yerler, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi kararları gereği sermayesinin büyük kısmı Büyükşehir Belediyesine ait olan İSPARK AŞ tarafından işletilmektedir.

Belediye şirketi olan KASDAŞ'tan alınan resmi bilgilere göre yapılan incelemede; 2013 yılından itibaren Kadıköy ilçesinde toplam 62 sokakta yol üzeri otopark işletmeciliği yapıldığı ve bu faaliyetin başladığı tarihten 31.12.2021 tarihine kadar toplam 100.512.248,61 TL gelir edildiği ancak İdare tarafından bu dönemlerde ecrimisil ve tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Aşağıda yer alan tabloda Belediye şirketinin yol üzeri otopark işletmeciliği faaliyeti kapsamında elde ettiği gelirlerin yıllar itibariyle dağılımına yer verilmiştir:

Tablo 12: Belediye Şirketinin Yol Üzeri Otopark Faaliyeti Dolayısıyla Yıllar İtibariyle Elde Ettiği Gelirler

YIL	HASILAT (TL)
2013	7.927.063,05
2014	8.568.040,99
2015	9.993.433,32

2016	11.564.115,20
2017	11.990.885,49
2018	11.178.685,18
2019	13.289.261,46
2020	11.723.889,18
2021	14.276.874,74

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden ecrimisil isteneceğı, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceğı belirtilmiş; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Daha önce de ifade edildiğı üzere, yol üzeri araç park yerlerini tespit etme yetkisi ve bu yerleri işletme, işlettirme veya kiraya verme yetkisi büyükşehir belediyesine verilen görevler arasında yer almaktadır. Dolayısıyla henüz büyükşehir belediyesi tarafından yol üzeri araç park yeri olarak belirlenmeyen ve fakat ilçe belediyesinin görev ve sorumluluğuna bırakılan alanlarda gerçekleştirilen, hukuki dayanaktan yoksun olan yol üzeri otopark işletmeciliğinin meydana getirdiğı işgalin sonlandırılması ve bu işgalden dolayı ecrimisil tahsilatının ilçe belediyesinde olduğu değerlendirilmektedir. Bir başka deyişle ilçe belediyesinin hüküm ve tasarrufunda alanlarda gerçekleşen her türlü işgali ortadan kaldırma ve ecrimisil alma hakkı yine ilçe belediyesine ait olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, yol üstü otopark uygulamasının İdareye devrine yönelik talebin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından reddedildiğı, yol üzeri otopark uygulamalarında yetki ve sorumluluğun büyükşehir belediyesinde olduğu ve bu nedenle ecrimisil uygulamasının da aynı kurum tarafından yapılması gerektiğı belirtilmiştir.

İdare ile İBB arasında gerçekleştirilen yazışmalar incelendiğinde;

10.05.2013 tarihinde İBB tarafından İdareye, yapılan inceleme neticesinde tespit edilen sokaklarda gerçekleştirilen yol üzeri otoparkların kaldırılması hususu iletilmiş, bu yazıya

cevaben İdare tarafından bu faaliyetin yürütüldüğü sokaklar için UKOME kararı alınması talep edilmiş, ancak talebin uygun görülmediği İdareye bildirilmiştir.

Bu defa 13.05.2015 tarihinde İdare şirketi olan Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizliği Otopark Hizmetleri İnşaat Yayıncılık Anonim Şirketi (KASDAŞ) tarafından işletilmeye devam edilen yol üzeri otopark uygulamasının işletme hakkının KASDAŞ'a devir edilmesi veya kiralanması talep edilmiş, gelen cevabi yazıda İstanbul genelinde İBB'nin hüküm ve tasarrufu altında olan alanlarda otopark işletmeciliği yetkisinin İBB iştiraki olan İSPARK'a verildiği ifade edilerek İdarenin talebi reddedilmiştir.

Yol üzeri otoparklar üzerindeki yetki ve sorumluluk, o yerin yol üzeri otopark olmasına karar verilip verilmemesine göre değişmektedir. Bulguda da belirtildiği üzere ilçe belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunsun veya bulunmasın, yol üzeri araç park yerlerini belirleme yetkisi UKOME'ye ve dolayısıyla büyükşehir belediyelerine aittir. Ancak bu durum, ilçe belediyelerinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Şöyle ki; yol üzeri otopark yeri olarak belirlenmeyen ancak ilçe belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde gerçekleştirilen hukuka aykırı faaliyetlerin sonlandırılmasından ilçe belediyesi sorumludur. Hali hazırda İdare şirketi KASDAŞ tarafından işletilen bu yerler ile ilgili olarak UKOME tarafından alınan bir karar olsa idi, İdarenin bu işgalin kaldırılması hususunda yetki ve sorumluluğun İBB veya iştiraki olan İSPARK'a ait olacağı yönündeki değerlendirmesi kabul edilebilirdi. Ne var ki UKOME tarafından bahsi geçen yerler ile ilgili alınmış herhangi bir karar bulunmamaktadır. Dolayısıyla yol üzeri otoparklardaki yetki ve sorumluluk noktasında belirleyici olan UKOME kararı olmaksızın, bu konudaki sorumluluğu İBB'ye yönlendirilmesi kabul edilebilir değerlendirme değildir.

Sonuç olarak, UKOME tarafından yol üzeri araç park yeri olarak belirlenmediği sürece, ilçe belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, özel mülkiyete konu olmayan, tescil dışı alanlardan biri olan yollar üzerinde gerçekleştirilen işgal dolayısıyla, İdare tarafından fuzuli şağil konumundaki Belediye şirketi adına geçmiş dönemler de göz önünde bulundurularak ecrimisil tahakkuk ettirilmesi ve söz konusu işgalin sonlandırılmasına yönelik çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 13: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına eksik aktarıldığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 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'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin "Çeşitli Hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve

Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür (...)” hükmünün bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) aktarılacaktır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik’in 5’inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6’ncı maddesinde de 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 yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10’u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; yıl sonu itibariyle tahsil edilen ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmesi gereken katkı payı tutarının 39.559.775,55 TL olduğu, bu tutarın 5.429.454,52 TL’lik kısmının 7326 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun kapsamında yapılandırıldığı, kalan 34.130.321,03 TL için ise ilgili idareye herhangi bir tutar gönderilmediği, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, YİKOB’a gönderilmesi gereken payların pandemi dolayısıyla düzenli olarak gönderilemediği, vadesi geçmiş ve ödenmemiş bu borçlar için yapılandırma yoluna gidildiği, 2021 yılında ödenmeyen paylar için ise İller Bankası AŞ tarafından kesinti yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: İdare Tarafından İşletilen Kreşlerde Fiyatlandırma, Vergilendirme ve Öğrenci Kabulü Hususlarında Hatalı Uygulamaların Yapılması

İdare tarafından işletilen kreşler için mevzuata aykırı ücret tarifesi belirlendiği, kamu kurum ve kuruluşları personelinin çocukları dışında öğrenci kabulü yapılmasına rağmen kurumlar vergisi mükellefiyeti kurulmadığı görülmüştür.

a) Kreş Hizmetinden Yararlanacaklar İçin Düzenlenen Fiyat Tarifesinin Mevzuatında Öngörülen Şekilde Belirlenmemesi

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiş; altıncı fıkrasında ise, bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların ancak Cumhurbaşkanı (Bakanlar Kurulu) Kararlarıyla tespit edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan 2021 yılı için Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2021-1 no.lu Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Kreş ve çocuk bakımevi ücretleri" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücreti asgari 264,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak, belirlenen asgari aylık ücretlerin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşlar belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkilidir."

"Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin sekizinci fıkrasında ise;

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

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

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

... ” hükümleri yer almaktadır.

Bahsi geçen hükümden de anlaşılacağı üzere, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu personeli ve emeklileri için de, kurum personeli için belirlenen ücret tarifesinin aynen uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; emekli veya çalışan belediye personelinin çocukları için aylık 560,00 TL, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan sözleşmeli ve kadrolu memur çocukları için aylık 750,00 TL olacak şekilde tarife belirlendiği görülmüştür.

Ayrıca 01.03.2021 tarihli ve 2021/32 sayılı meclis kararı ile İdarede görev yapan kadın personelin 0-6 yaş aralığında bulunan çocuklarının İdareye bağlı “Mevhibe İnönü Çocuk Yuvası”ndan ücretsiz olarak faydalandırılmasına karar verilmiş ve meclis kararı doğrultusunda 4 memur, 3 kadrolu işçi ve 15 şirket personeli olmak üzere toplam 22 İdare personeli çocuğu ücretsiz olarak çocuk yuvasına kaydedilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, İdareye ait kreş ve çocuk bakımevlerinin fiyatlarının belediye meclisince kabul edilen ücret tarifesine göre belirlendiği, öğrenci kabulünde kamu çalışanlarının çocukları kayıt edildikten sonra boş kontenjan kalması halinde dışarıdan öğrenci kabulü yapıldığı, kayıt ücretleri konusunda yeni tarifenin belediye meclisine sunulduğu ve çıkacak karar neticesinde yeni eğitim öğretim döneminde uygulamaya konulacağı, ücretsiz öğrenci kaydı ile ilgili olarak; Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik’in 21’nci maddesinde yer alan, “*Oda ve yurtların bina, kuruluş, döşeme, araç, gereç, taşıt, beslenme gibi giderlerinin tamamı işverenlerce karşılanır.*” hükmü uyarınca kadın belediye çalışanlarının çocuklarının ücretsiz olarak faydalandırıldığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar kreş ve çocuk bakımevlerinin fiyatları ücret tarifesine göre belirlenmiş ise de bu durum, belirlenen ücretlerin kanunlara ve ikincil mevzuat hükümlerine aykırı olabileceği anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla gerek 4736 sayılı Kanun gerekse Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Tebliğ hükümleri dikkate alınmaksızın belirlenecek ücret tarifesi hukuka uyarlı olmayacaktır.

Diğer yandan İdare cevabına dayanak teşkil eden Yönetmelik’in “Uygulamada öncelik” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında, Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında öncelikle çalışanın tabi olduğu ilgili mevzuat hükümlerinin dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Ücretsiz olarak kayıt yaptıran personelin 4’ü memur, 3’ü kadrolu işçi, 15’i ise şirket personeli

olduğu göz önüne alındığında, bu kişiler için uygulanması gereken hükümlerin adı geçen Yönetmelik değil, 4736 sayılı Kanun, Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ ve ayrıca İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi hükümleri olduğu değerlendirilmektedir. Kadrolu işçiler için yapılan Toplu İş Sözleşmesi'nde bu konuya ilişkin herhangi bir hüküm yer almadığından, bu kişiler için adı geçen Kanun ve Tebliğ hükümleri çerçevesinde hareket edilmesi, belediye şirket işçileri için yapılan Toplu İş Sözleşmesi'nde ise, İdarenin ücretsiz kreş hizmet sağlayacağı düzenlenmiş olsa da, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Toplu iş sözleşmesi ve çerçeve sözleşmenin içeriği" başlıklı 33'üncü maddesinin beşinci fıkrasında, toplu iş sözleşmelerinin Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içermeyeceği ifade edildiğinden, şirket personelleri için de 4736 sayılı Kanun ve Tebliğ hükümlerinin dikkate alınması gerekmektedir.

Sonuç olarak 4736 sayılı Kanun'a göre Cumhurbaşkanı (Bakanlar Kurulu) tarafından muafiyet kararı verilmemiş kişilerin söz konusu hizmetlerden ücretsiz yararlanması mümkün olmayacağı gibi, mezkûr Tebliğ hükümleri gereği diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifinin uygulanması gerekmektedir.

b) Kamu Personeli Çocuğu Dışında Öğrenci Kabul Edilmesi ve Buna Rağmen İdarece İşletilen Kreşlere Kurumlar Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmemesi

Devlet memurlarının çocukları için açılacak olan çocuk bakımevlerinin kuruluş, işleyiş ve denetimine ilişkin esas ve usuller Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik'te belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Amaç-kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, devlet memurlarının çocukları için açılacak olan bakımevlerinin kapsamda olduğu;

"Kabul" başlıklı 11'inci maddesinde, bakımevine, yazılı müracaatı bulunan kurum memurlarının çocuklarının kabul edileceği;

"Diğer Kurumların Bakımevlerinden Yararlanması" başlıklı 19'uncu maddesinde, bakımevlerinin kapasitesinin %20 oranında eksilmesi halinde diğer kurum personelinin çocuklarının da bakımevi hizmetlerinden istifade ettirilebileceği;

Hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere, kamu kurumları tarafından açılan çocuk bakımevlerinde temel amaç bakımevini açan kurumun personellerinin çocuklarının bu hizmetlerden istifade etmesidir. Diğer kurum personellerinin çocuklarının ancak belli şartlar vuku bulduğunda bakımevlerine kabul edilebileceğine ilişkin hüküm mevcutken, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmayan kişilerin çocuklarının bu kreşlerden istifade edebileceğini düzenlemek mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede; 2021-2022 dönemi için gerçekleştirilen 395 kaydın 206'sının kamu personeli olmayan kişilerin çocukları adına gerçekleştirildiği görülmüştür. İdare tarafından gerçekleştirilen bu uygulama her ne kadar yukarıda bahsedilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olsa da, konunun bir de Kurumlar Vergisi yönünden ele alınması gerekmektedir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, iktisadi kamu kuruluşları vergi mükellefiyeti kapsamına alınmış olup aynı Kanun'un 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da belediyelere ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu; altıncı fıkrasında ise iktisadi kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmelerin kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Kanun'un 4'üncü maddesinde muafiyetler düzenlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece kamu görevlilerine hizmet veren, kâr amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralanmayan kreş ve konukevleri ile askerî kışlalardaki kantinlerin muafiyet kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de açıkça anlaşılacağı üzere genel yönetim kapsamındaki idarelere ait olan kreşlerin muafiyet kapsamına girebilmesi için sadece kamu görevlilerine hizmet vermesi gerekmektedir. Diğer kişilere hizmet verilmesi durumunda kâr amacı güdülmese dahi muafiyetten söz edilebilmesi mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, çocuk yuvalarına öncelikli olarak İdare personel çocuklarının yerleştirildiği, kalan boş kontenjanlara ise kamu kurum ve

kuruluşlarında görev yapan personel çocukları ile diğer ihtiyaç sahiplerinin çocuklarının yerleştirildiği, 2021-2022 eğitim dönemi için 261 başvurudan 149'unun onaylandığı, bu başvurulardan 99'unun İdare personelinin çocuğu, kalanların ise kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personellerin çocukları ile sosyal endikasyonu olan çocuklardan oluştuğu, yuvaların öncelikli olarak İdare personeline hizmet verdiği ve kâr amacı güdülmediği bu nedenle kurumlar vergisinden muaf oldukları düşüncesiyle hareket edildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından 2021-2022 yılında ilk kez kayıt yapılan öğrenci sayılarına yer verilmiş olsa da, daha önceki yıllarda kayıt yaptırarak 2021-2022 yılı eğitim öğretim döneminde de kreşe devam eden toplam öğrenci sayısı 395 olup, bunlardan 206'sı kamu personeli olmayan kişilerin çocuklarıdır. Bulguda da ifade edildiği üzere, genel yönetim kapsamındaki idarelere ait kreşlerin kurumlar vergisinden muaf olabilmesi bu hizmetin yalnızca kamu görevlilerine verilmesi halinde mümkündür. Aksi takdirde kâr amacı güdülme dahi bu muafiyetten yararlanmak mümkün değildir.

Sonuç olarak İdare bünyesinde bulunan ve kamu personeli çocukları ile birlikte diğer kişilere de hizmet veren kreşlerin bu faaliyetinin iktisadi işletme faaliyeti oluşturması nedeniyle kurumlar vergisi muafiyetinin ortadan kalktığı anlaşıldığından İdarece bahse konu faaliyete ilişkin olarak kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Gecekondu Fonu İçin Özel Bir Banka Hesabı Açılmaması ve Fona Ait Gelirlerin İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

İdarenin gecekondu fonu gelirleri ve giderlerinin takibi için bu fona mahsus bir banka hesabı açılmadığı ve fon gelirlerinin İdarenin diğer cari hesaplarında takip edildiği görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği belirtilmiştir. Kanun'un 13'üncü maddesinde ise bu fonda toplanan paraların belediyelerce nasıl kullanılacağı sarih bir şekilde açıklanmıştır.

Diğer yandan, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesine göre, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'unun ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre

(2) Muhasebe kayıtlarında "150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.

(3) Muhasebe yetkilileri, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları II nci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydeder" hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede; 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında yer alan mal ve malzemelerden tüketilenlere ilişkin olarak dönem içinde herhangi bir çıkış kaydı yapılmadığı ve söz konusu malzemelerin yılsonunda toplu olarak giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda, üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından takdir edilecek olan sürenin en geç son iş günü mesai bitimine kadar dönem içerisinde kullanılmış tüketim malzemelerinin listesinin muhasebe birimine gönderilmesi, bu listelere dayanılarak ve mevzuatta öngörülen süreye uygun olarak kayıtlardan çıkarma işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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 izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Söz konusu yasal düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu 193 işçiden 22'sinin 100 ile 200 gün arasında, 8'inin 200 ile 300 gün arasında, 3'ünün ise 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, birikmiş izinlerin kullandırılmasına yönelik farklı tarihlerde hazırlanan dört başkanlık genelgesinin ilgili birimlere gönderildiği, 01.01.2020-30.04.2022 tarihleri arasında 193 daimi işçinin toplam 13371 gün yıllık izin kullandığı, yapılan duyurular doğrultusunda işçilerin yıllık izin kullanımlarının takip edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 18: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği ve bu suretle sigorta primi işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, sözleşmeli personel hakkında bu Kanun'la düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (b) bendine göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun'un "Prime Esas Kazançlar" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların

prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dâhil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazançta tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemeler prime esas kazançta dâhil edilecektir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan sözleşmeli personele temel olarak üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunlar; sözleşme ücreti, ek ödeme ve sosyal denge ödemesidir. Sözleşme ücretinin prime esas kazançta dâhil olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 9'uncu maddesi uyarınca ödenen ek ödeme hakkında ise aynı maddenin dokuzuncu fıkrası ile istisna hükmü getirilmiş ve bu ödemenin prime esas kazanç tutarına dâhil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge tazminat ödemesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ne söz konusu maddede ne de bu maddede atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edildiğine dair bir hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazançta dâhil edilmediği ve bu suretle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, sözleşmeli personele yapılan sosyal denge ödemelerinin 5510 sayılı Kanun kapsamında olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, söz konusu ödeme idarenin cevabı aksine ilgili mevzuat kapsamındadır ve prime esas kazançta dahildir. 5510 sayılı Kanun'un "Prime esas kazançlar" başlıklı 80'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde başka bir kadro ya da görevin ödeme unsurları esas alınmak ve kıyaslanmak suretiyle aylık veya ücret ödenen sigortalılar için; emsal alınan kadro veya görevin prime esas kazanç tutarını geçmemek üzere, bu kazancın aylık veya ücret ödenmesinde

öngörülen oranında hesaplanacak tutarı ifadelerine yer verilerek, 4/1-c kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Bu hükme dayanarak, sözleşmeli personeli 4/1-c kapsamında sigortalı olarak yorumlamak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira bu personel belediyelerde yıllık sözleşme ile çalıştırılıp, ücretleri bu sözleşme ile belirlenmektedir.

Sözleşmeli personelin, 4/1-a kapsamında sigortalı sayılmasına dair Sayıştay kararları da mevcuttur. Sayıştay Temyiz Kurulunun 18.01.2017 tutanak tarihli ve 42614 tutanak no.lu Kararı, yine Sayıştay Temyiz Kurulunun 08.03.2016 tutanak tarihli ve 41623 tutanak no.lu Kararında sözleşmeli personel 4/1-a kapsamında sigortalı olarak değerlendirilmiş, bu personele ödenen sosyal denge tazminatından sigorta primi kesilmemesi kamu zararı olarak değerlendirilmese de, sosyal güvenlik mevzuatı yönünden gerekli işlemlerin yapılması ve sonucundan bilgi verilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumuna yazılmasına karar verilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşmeli personelin SGK primlerinin eksik ödenmesi nedeniyle İdarenin herhangi bir mali külfete maruz kalmaması için, bahsi geçen personele ödenen sosyal denge tazminatının prime esas kazançta dâhil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi

Belediye sınırları içerisinde yer alan muhtarlıklarda Belediye personelinin görevlendirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasının belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile gerçekleşeceği; mezkûr maddenin dördüncü fıkrasında ise, belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı ifade edilmiştir.

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

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; belediyelerin, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilecekleri veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilecekleri, maddenin (b) bendinde de; belediyelerin mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilecekleri, geçici olarak araç ve personel temin edebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümleri çerçevesinde, İdarenin muhtarlıklara kira, ısıtma ve aydınlatma gibi ayni yardımlar yapabileceği ancak, Kanun'daki "aynî yardım ve desteği sağlar" ifadesinden "personel görevlendirilmesinin" de yardım kavramına dâhil edilmemesi gerektiği ve aksi uygulamanın mevzuatın amacına da lafzına da aykırı olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca, Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre, kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Mahalle kurulması, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını söylemek mümkün değildir. Diğer yandan, mahalle muhtarlıkları, Anayasa'da mahalli ve merkezi idare kapsamında ayrı bir idare olarak değerlendirilmediğinden; 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesindeki düzenlemeden hareketle, buralarda İdare personelinin görevlendirilmesi mevzuata uyarlı değildir.

Yapılan incelemede; 20 belediye personelinin, belediye sınırları içerisinde yer alan muhtarlıklarda görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, İçişleri Bakanlığının 2015/8 sayılı Genelgesinde yer alan muhtarların etkinlik ve işlevlerinin arttırılarak taleplerinin sonuçlandırılması isteği doğrultusunda muhtarlıkların talebi üzerine ve vatandaşın gelen talep ve şikayetlerin en kısa sürede İdareye iletilerek çözüm sağlanması amacıyla 20 kişinin muhtarlıklarda görevlendirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, bulgu da ifade edildiği üzere muhtarlıklarda sürekli olarak personel bulundurmanın mevzuata uyarlı olmadığı; İdare tarafından 5393 sayılı Kanun'da yer alan belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynî yardım ve desteği sağlayacağı ifadelerinin oldukça geniş yorumlanarak mevzuatta yer alamayan bir uygulamaya yol açıldığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre, kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Mahalle kurulması, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını söylemek mümkün değildir. Ayrıca, mahalle muhtarlıkları, Anayasa'da mahalli ve merkezi idare kapsamında ayrı bir idare olarak değerlendirilmediğinden; 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesindeki düzenlemeden hareketle, buralarda İdare personelinin görevlendirilmesi mevzuata uyarlı değildir.

BULGU 20: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinin "Sosyal Haklar" başlıklı 5'inci bölümünde, mevzuatında yer almayan konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."* hükmü uyarınca kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler Toplu Sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere, ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle; Toplu Sözleşme'de düzenlenmeyen bir hususta, ancak Kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir.

Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşme'nin "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında da "Bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunur." denilmektedir. Dolayısıyla sosyal denge sözleşmelerinde Toplu Sözleşme hükümlerinde yer almayan bir mali hakkın kamu görevlilerine ödenebilmesi için ancak 4688 sayılı Kanun hükümlerinde cevaz verilmiş olması gerekmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'inci maddesinin birinci fıkrasında; *"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 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 yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.” hükmü yer almaktadır.

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 Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın (5. Dönem Toplu Sözleşme) Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 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.

Söz konusu 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. Bu bağlamda; belediyelere sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak tanınan yetki, sosyal denge sözleşmesi yapıp yapmama konusunda irade serbestisi ve sözleşme yapılacak ise, tavan tutara uyulmak şartıyla ödenecek sosyal denge

tazminatının belirlenmesi ile sınırlıdır. Dolayısıyla, idareler ile sendikalar arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının parasal tutarının dışında herhangi düzenlemenin yer almaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Kadıköy Belediye Başkanlığı ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, “Sosyal alışmalardan Yararlanma”, “Kreş”, “Ulaşım”, “Diğer Haklar ve cretli İzinler”, “İş Sağlığı ve İş Gveliliği”, “Belediye Organlarına Gözlemci Olarak Katılma” gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti zerine, İdare tarafından; sendikal hakların, zgr 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’inci maddesine göre “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükümünde*” olduğu, yine aynı maddeye göre “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı*”, 4688 sayılı Kanun’da da Toplu Sözleşme hakkının tanındığı, İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde belirtilen hususların gerek Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı (5. Dönem Toplu Sözleşme) hükümlerine gerekse 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmediği, taraflar arasında yapılan toplu sözleşmelerin uluslararası sözleşmeler ve uluslararası mahkeme kararları doğrultusunda yorumlanması gerektiği 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 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın (5. Dönem Toplu Sözleşme) 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.

Sonuç olarak, İdare ile yetkili sendika temsilcileri arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan mezkûr düzenlemeler, ilgili mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir konunun düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 21: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay İlamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140- Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Yapılan incelemede, 2015-2016 yıllarına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 11.312.704,70 TL tutarında kamu alacağının olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan tutarların takip ve tahsil edilmesi için Hukuk İşleri Müdürlüğüne yazı yazıldığı, tahsil edilemeyen bedellerin tahsili için gerekli özenin gösterildiği, Sayıştay tarafından tazminine hükmedilen tutarların ilam kesinleştikten sonra 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedildiği ifade edilmiş olsa da, Sayıştay dairelerince hükmolunan kamu zararına ilişkin ilamların muhasebe kayıtlarına alınması için ilamın kesinleşmesine gerek bulunmamaktadır. Ayrıca 2015 ve 2106 yıllarına ilişkin ilamların henüz tahsilinin gerçekleştirilmemiş olması, İdarenin bu konuda özen gösterdiği iddiası ile örtüşmemektedir.

Sonuç olarak, kesinleşen Sayıştay İlamlarından kaynaklanan ve henüz tahsili gerçekleştirilmeyen 11.312.704,70 TL tutarındaki kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 22: Belediye Tarafından Kiracı, İşgalci ve Hizmet Sunucusu Olanlara Ara (Süzme) Sayaç Marifetiyle Su ve Elektrik Tedarik Edilmesi

Belediye mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına ara (süzme) sayaç marifetiyle usulsüz olarak su ve elektrik tedarik edildiği görülmüştür.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere 2560 sayılı Kanun ile İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) kurulmuştur.

Yine aynı Kanun’la İSKİ’nin görevleri sayılmış; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması görevleri tevdi edilerek İSKİ, su satışı ve abonelik işlemleri konusunda tek yetkili olarak görevlendirilmiştir.

İSKİ’nin, su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılması bedeli ile diğer bedellere ilişkin tarifelerin tespiti ve tahsili ile tüm abonelik hizmetlerinin usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 2560 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesine dayanılarak İSKİ Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği hazırlanmıştır.

Anılan Yönetmelik’le, tarife tespitinin esasları, su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılması tarifesi ve abonelik uygulaması, su satış tarifesi, abonelik uygulamalarına ilişkin hususlar, müeyyide bedelleri ve uygulamalara ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerde iş yerlerine, iş yeri abonesi tarifesi uygulanacak aboneler içinde yer verilmiş, kamu idareleri ise özel tarife uygulanacak aboneler arasında sayılmıştır.

İSKİ Genel Kurulunca iş yerleri için birim su fiyatları KDV hariç 01.01.2021’den itibaren 12,93 TL; 09.09.2021’den itibaren 14,95 TL olarak tespit edilmişken, belediyelerin de yer aldığı özel tarife uygulanacak aboneler için 01.01.2021’den itibaren 4,81 TL; 09.09.2021’den itibaren 5,56 TL olarak tespit edilmiştir. Yani iş yerleri yıllık ortalama 13,94 TL’den su kullanmışken; kamu idareleri 5,18 TL’den su kullanmıştır.

Ayrıca Yönetmelik’in 41’inci maddesinde izinsiz su kullanımına ilişkin hususlar düzenlenmiş ve izinsiz su kullanım bedelleri tespit edilmiştir. Yönetmelik’in 44’üncü

maddesiyle de usulsüz su kullandırılması ve abone türünün değiştirilmesi uygulamalarına ilişkin hususlar belirtilmiştir.

Yönetmelik'te; izinsiz, sayaçsız şebeke suyu kullanan yerlerin kullanımlarının İzinsiz Su Bedelinin Tespitine Esas Cetvele göre hesaplanarak ait olduğu tarifenin %50 fazlası ile tahakkuk ettirileceği; sayaçlı izinsiz su kullanımında ise sayaç üzerindeki işarete göre ait olduğu tarifenin %50 fazlası ile tahakkuk yapılacağı; bununla birlikte daimi veya geçici bağlantı yaparak başka bir birime su veren abonelere usulsüz su kullanım tutanağı tanzim edileceği ve hangi müeyyidelerin uygulanacağı da ayrıca düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; Kadıköy Belediyesi mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına yukarıda izah edilen mevzuata muhalif ara (süzme) sayaç marifetiyle su temin edildiği tespit edilmiştir.

Bu durumda, iş yeri abone grubunda yer alması gereken belediye taşınmazlarında faaliyette bulunan özel gerçek ve tüzel kişilere, İSKİ tarifesinden ucuz su temin edilmekle birlikte İSKİ mevzuatı ile kişilerle akdedilen sözleşme ve şartnamelerde yer alan su aboneliklerin yaptırılması hükümleri ihlal edilmiştir.

Elektrik kullanımına ilişkin olarak ise;

Elektrik enerjisi ve/veya kapasite satışı ile buna ilişkin hizmetlerin sunulmasında tüketici, tedarikçiler ve/veya dağıtım şirketleri arasındaki iş ve işlemlere esas asgari standart, usul ve esaslar, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Yönetmelik'te, tüketicinin; serbest tüketici, serbest olmayan tüketici ya da son kaynak tedariki kapsamındaki tüketici statüsünde elektrik enerjisi ve/veya kapasiteyi, elektrik enerjisi ve/veya kapasite sağlayan üretim şirketleri ile tedarik lisansına sahip şirketlerden temin edeceği düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 48'nci maddesine göre de tüketicinin;

a) İlgili tüzel kişilere yapılmış başvuru olmaksızın, bulunduğu tüketici grubunun kapsamı dışında elektrik enerjisi tüketmesi,

b) Kendi adına perakende satış sözleşmesi veya ikili anlaşması olmadan daha önceki tüketici adına düzenlenen ödeme bildirimlerini ödemek suretiyle elektrik enerjisi tüketmesi,

c) 6'ncı maddenin altıncı fıkrası hükmü dışında, ölçme noktasından sonraki kendi elektrik tesisatından üçüncü şahıslara elektrik enerjisi vermesi,

ç) Güç trafosunu değiştirdiği halde ilgili tüzel kişilere durumu yazılı olarak 15 gün içerisinde bildirmemesi,

d) Mesken tüketici grubunda yer alan tüketiciler hariç, kendisine ait tesis veya tesislerdeki bağlantı gücünün yüzde yirmiden daha fazla artması halinde, ilgili mevzuat çerçevesinde ilgili lisans sahibi tüzel kişiye başvurmaması veya başvurmuş olmasına rağmen ilgili mevzuat kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmemesi,

Hallerinde, usulsüz elektrik enerjisi tüketmiş sayılacağına hükmedilmiştir.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'te; usulsüz elektrik enerjisi kullanımlarına ilişkin tespitlerde, müşteriye yükümlülüklerini yerine getirmesi için 15 gün süre verildiğini belirten kesme ihbarı bırakılacağı; müşterinin yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde elektriğinin kesileceği; müşterinin dâhil olduğu abone grubuna ve usulsüz tespitinin ait olduğu yıla göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurul kararı ile belirlenen kesme-bağlama ücretinin 5 katı kadar ceza uygulanacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; su kullanımında olduğu gibi elektrik kullanımında da; Kadıköy Belediyesi mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına, elektrik enerjisi mevzuatı ve kişilerle akdedilen sözleşme ve şartnamelerde yer alan elektrik aboneliklerin yaptırılması hükümlerine aykırı olarak (süzme) sayaç marifetiyle elektrik enerjisi temin edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bulguya konu olan hususun daha önceki denetimlerde de yer aldığı, tespit sonrasında İdare mülkiyetindeki bazı yerler için süzme sayaç marifetiyle su ve elektrik tedarikine son verildiği, ancak bazı hizmet binalarında bu sayaçların iptal edilerek yeni bir tesisat oluşturulmasının binanın yapısı gereğince mümkün olmadığı, ilerleyen süreçlerde bu uygulamaya son verilmesinin planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, hukuki ihtilaflara ve cezai müeyyidelere maruz kalmamak için, Belediye mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda

olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına ara (süzme) sayaç marifetiyle su ve elektrik tedarik edilmesi uygulamasına son verilmelidir.

BULGU 23: Geriye Dönük Yevmiye Kaydı Yapılması

İdarenin 2021 yılı yevmiye defterinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak geriye dönük kayıtların yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; muhasebe kaydına konu olan mali işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni” başlıklı 44'üncü maddesine göre de; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43 ve 44'üncü maddelerindeki hükümlerden anlaşılacağı üzere, İdare tarafından gerçekleştirilen muhasebe kaydına konu mali işlemlerin yevmiye tarihi ve numarası ile birlikte, (1)'den başlayarak hesap döneminin sonuna kadar sıralı ve birbirini takip eder şekilde ve geriye dönük herhangi bir kayıt yapılmaksızın yevmiye defterine kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; yevmiye numaraları ile yevmiye tarihlerinin uyumlu olmadığı, geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki: yevmiye numarasına göre küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması beklenmektedir. Bu şartı sağlamayan yani kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ait tarih değerlerinden küçük olan bazı yevmiye kayıtları bulunmaktadır. Bu hususa ilişkin olarak aşağıdaki tabloda da 20 adet örnek gösterilmiştir.

Tablo 13: 2021 Yılı Yevmiye Numaraları ile Yevmiye Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösterir Örnek İcmal

Yevmiye No	Yevmiye Tarih	Önceki Yevmiyenin Tarihi
1011	21.01.2021	28.01.2021

1100	11.01.2021	29.01.2021
2050	08.02.2021	23.02.2021
2052	17.02.2021	24.02.2021
4746	26.04.2021	29.04.2021
6584	01.06.2021	09.06.2021
7702	16.06.2021	06.07.2021
8248	08.07.2021	13.07.2021
8357	16.06.2021	16.07.2021
8454	14.07.2021	26.07.2021
8707	13.07.2021	30.07.2021
9415	06.08.2021	16.08.2021
10117	01.09.2021	06.09.2021
12043	12.10.2021	18.10.2021
12385	22.10.2021	26.10.2021
12534	28.10.2021	31.10.2021
13436	12.11.2021	15.11.2021
14537	03.12.2021	06.12.2021
15715	24.12.2021	27.12.2021
16159	27.12.2021	31.12.2021

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ödenek aktarma işlemleri esnasında sistemselsel bir hatanın oluştuğu, bunun üzerine gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı, İdare olarak geriye dönük yevmiye kaydı oluşturulmadığı ifade edilmiş olsa da; Yönetmelik hükümleri gereği, yapılacak işlem düzeltme işlemi dahi olsa, geriye dönük olarak yapılmaması, düzeltme işlemlerinin de yeni bir yevmiye numarası verilerek muhasebe kayıtlarına alınması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, İdarenin muhasebe kayıtlarını/yevmiye kayıtlarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapması gerekmektedir.

BULGU 24: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi

gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da; "*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.*" hükmü yer almaktadır.

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

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

Yapılan incelemede; söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir. Aynı veya yakın tarihlerde 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların geri ödemesi aşamasında öncelik sırasına uyulmadığına ilişkin bazı örnekler aşağıdaki tabloda sunulmuştur:

Tablo 14: Bütçe Emanetleri Hesabındaki Tutarların Kayıtlara Alınma Sırasına Göre Ödenmediğine İlişkin Bazı Örnekler

Yevmiye Tarih	Yevmiye No	Hesap Kodu	Toplam Borç (TL)	Toplam Alacak (TL)	İlgili	Beklenen İş Günü Sayısı
19.03.2021	3117	320	0,00	110.303,31	S. Y.	10

02.04.2021	3669	320	110.303,31	0,00	S. Y.	
23.03.2021	3224	320	0,00	63.231,49	N.K.	2
25.03.2021	3327	320	63.231,49	0,00	N.K.	
12.04.2021	4016	320	0,00	414.518,59	... Adi Ortaklığı	4
16.04.2021	4365	320	414.518,59	0,00	... Adi Ortaklığı	
08.04.2021	3927	320	0,00	63.395,37	... Diş	28
18.05.2021	5328	320	63.395,37	0,00	... Diş	
07.07.2021	7814	320	0,00	117.497,24	... Hiz. Eğt. Sağ. Elk. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.	5
14.07.2021	8266	320	117.497,24	0,00	... Hiz. Eğt. Sağ. Elk. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.	
07.07.2021	7815	320	0,00	105.015,15	... Yazılım A.Ş.	21
05.08.2021	8899	320	105.015,15	0,00	... Yazılım A.Ş.	
09.08.2021	9058	320	0,00	77.666,23	... Tekstil Mümessillik San. Tic. Ltd. Şti.	3
12.08.2021	9239	320	77.666,23	0,00	... Tekstil Mümessillik San. Tic. Ltd. Şti.	
09.08.2021	9034	320	0,00	131.098,24	... San. Tic. Ltd. Şti.	63
04.11.2021	12769	320	131.098,24	0,00	... San. Tic. Ltd. Şti.	
23.02.2021	2025	320	0,00	95.104,75	... Tic. AŞ	23
26.03.2021	3392	320	95.104,75	0,00	... Tic. AŞ	
24.02.2021	2063	320	0,00	466.138,52	... Adi Ortaklığı	2
26.02.2021	2178	320	466.138,52	0,00	... Adi Ortaklığı	

Ayrıca 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında borçlanılan tutarlardan bekletilen bakiyelerin de olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 5018 sayılı Kanun'da belirtilen ödeme sırasına uyulması hususunda gerekli hassasiyetin gösterildiği, ancak ödeme esnasında firmalardan istenen bazı belgelerin zamanında temin edilememesinden dolayı bazı aksaklıkların olabildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

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

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

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

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

b) 2016 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılanır.

...

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

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

...

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

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir.” denilmektedir. Genelge'de zikredilen idareler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan kamu idareleri olup belediyeler de kapsama dâhildir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 71'inci madde ile 2017 yılında, Geçici 75'inci madde ile de 2018 yılında devam etmiş, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu; 5510 sayılı Kanun'un Geçici 71 ve Geçici 75 maddeleri uyarınca sırasıyla 2017 yılında 2017/9 ve 2018 yılında 2018/20 sayılı Genelgeleri yayımlamıştır. 2017 ve 2018 yıllarındaki yasal düzenlemeler de 2016 yılında olduğu gibidir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, yüklenicinin hakedişinden kesilen asgari ücret destek primleri emanet hesaplarına alınacak ve sonrasında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacaktır.

Yapılan incelemede; mal müdürlüğüne gönderilmeyerek İdarenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılında 1.144.161,36 TL, 2017 yılında 1.574.282,43 TL, 2018 yılında 1.806.983,10 TL olmak üzere toplam 4.525.426,89 TL tutarında olduğu ve bu tutarların genel bütçeye aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ilgili mal müdürlüğünce kendilerine herhangi bir hesap numarasının bildirilmediği, hesap numarasının bildirilmesini müteakip emanet hesaplarında bekletilen ödemelerin yapılacağı ifade edilmiş olsa da, payların gönderimi için Kadıköy Belediyesi tarafından da hesap numarasının öğrenilmesine yönelik herhangi bir çalışmanın yapılmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, Belediyenin emanet hesaplarında tutulan 2018 yılı ve öncesine ilişkin asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 17 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi” başlığı ile 19 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması” başlığıyla 20 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 18 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Belediye Tarafından Kiracı, İşgalci ve Hizmet Sunucusu Olanlara Ara (Süzme) Sayaç Marifetiyle Su ve Elektrik Tedarik Edilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 22 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gecekondu Fonu İçin Gönderilen Paraların İdarenin Diğer Banka Hesaplarında Takip Edilmesi ve Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaca Aykırı Olarak İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “Gecekondu Fonu

			İçin Özel Bir Banka Hesabı Açılmaması ve Fona Ait Gelirlerin İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması” başlığıyla 15 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşyerlerine İdari Yaptırım Uygulanmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından gönderilen cevapta, Belediye zabıta ekiplerince tespit edilen 672 iş yerinin incelenmesi sonucunda, 199 adet ruhsatsız işyerinin mühürlendiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla bulgunun ikinci bölümünde eleştiri konusu yapılan “ruhsatsız iş yerlerine kapatma cezası verilmemesi”

			<p>hususu Sayıştay Denetim Raporuna alınmamıştır;</p> <p>ancak ruhsatsız faaliyette bulunan iş yerlerinin varlığı dolayısıyla bulgunun birinci bölümünde eleştiri konusu yapılan husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması” başlığı ile 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.</p>
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	<p>Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 24 numaralı bulgu</p>

			olarak düzenlenmiştir.
Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatlarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “İdareden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması” başlığı ile 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Cari ve Gelecek Dönem Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 1 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Cins Tashihi ve Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Taşınmaz Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi” başlığı ile 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Geçmiş Dönemlerde Bazı Harcamalara Ait KDV’lerin Hatalı Olarak İndirime Konu	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da

Edilmesi ve Devreden KDV Hesabında Gerçeğe Uygun Olmayan Tutarın Oluşması			tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması” başlığı ile 3 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
---	--	--	---