



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL MALTEPE BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	81

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesap Tablosu	15
Tablo 10: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı	30
Tablo 11: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı Taşınmazlar	46
Tablo 12: Ecrimisil/Kira Karşılığında Kullandırılan Park Alanlarındaki Taşınmazlar	48
Tablo 13: Memur Personelin Görevlendirmelerine İlişkin Tablo	62
Tablo 14: İşçi Personelin Görevlendirmelerine İlişkin Tablo	63

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirketi
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SMS	Short Message Service (Kısa Mesaj Hizmeti)
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
VHKİ	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
Yİ-ÜFE	Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Hesaplanması
3. İdare Tarafından Kamu Kurumuna Tahsis Edilen Arsaya İlişkin Muhasebe Kaydının Yapılmaması
4. Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçeği Yansıtması

B. Diğer Bulgular

1. Vergi Dairesi Adına Yapılan Tahsilatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Kullanılma Olanağı Kalmayan Varlıkların İmha İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması
3. Yeni Hizmet Binasının İhalesiz Bir Şekilde Yapılması
4. Kısa Mesaj Hizmetinin İhale Yapılmaksızın Alınması
5. Hizmet Alım İhalesinde Teknik Şartname Hükümlerine Uyulmaması
6. Malzemeli Yemek Üretim Hizmeti Alım İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
7. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
8. Yapım İşİ Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması
9. Ortak Hizmet Projeleri Kapsamında Belediye Taşınmazları Üzerinde Sınırlı Ayni Hak Kurulması
10. Bazı Taşınmaz Kiralama İhalelerindeki Kullanım Amacının İhalede Rekabeti Engellemesi

11. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması
12. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
13. Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Ecrimisil ya da Kira Karşılığında Kullandırılması
14. Belediyenin Tasarrufundaki Taşınmazların Sermaye Artırımında Kullanılmasına Dair Meclis Kararı Alınması
15. Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi
16. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması
17. İndirimli Emlak Vergisi Oranı Uygulanan Kişiler Arasında Aktif Sigortalı Olarak Çalışanların Bulunması
18. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması
19. Belediye Personelinin Diğer Kurumlarda Uzun Süreli Görevlendirilmesi
20. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
21. Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi
22. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
23. Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi
24. Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi
25. İdare Envanterine Kayıtlı Taşıtlar ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması

26. Elektrik Bedeli Ödemelerinde Ödeme Emri Belgesi Üzerinden Yapılması Gereken Damga Vergisi Kesintilerinin Fatura Tutarı Üzerinden Yapılması

27. Gecekondu Fonu Özel Banka Hesabının Açılmadan Önceki Fon Gelirlerinin İlgili Hesaba Aktarılmaması

28. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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.

Maltepe Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

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

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

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

gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Maltepe Belediyesinin karar organı olan Maltepe Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 37 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.

Maltepe Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 birim

belirlenmiştir. Bunlar Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Basın ve Yayın Müdürlüğü, İç Denetim Birimi, Özel Kalem Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 30 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	1005	310
Sözleşmeli Personel		105
Kadrolu İşçi	247	132
Geçici İşçi	0	0
Toplam	1252	547
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1456

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

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

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)
---------	--------------	-------------------------------------	-------------------------------	----------------	-------------------------------	---------------------	---------------------------

01	Personel Giderleri	0,00	143.452.000,0	0,00	32.836.840,41 / 17.040.464,59	159.248.375,82	143.737.308,52
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	26.091.000,00	0,00	1.095.647,15 / 3.676.233,59	23.510.413,56	20.212.022,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.123.233,46	373.421.000,0	201.400.000,00	39.629.925,50 / 21.653.805,50	593.920.353,46	560.526.785,94
04	Faiz Giderleri	0,00	3.000.000,00	0,00	0,00 / 350.000,00	2.650.000,00	2.509.384,95
05	Cari Transferler	324.000,00	9.350.000,00	0,00	1.125.680,00 / 1.280.000,00	9.519.680,00	8.634.370,27
06	Sermaye Giderleri	648.766,54	79.660.000,00	75.657.169,82	22.195.000,00 / 16.750.000,00	161.410.936,36	138.075.444,69
07	Sermaye Transferleri	0,00	6.000.000,00	0,00	4.150.000,00 / 0,00	10.150.000,00	9.941.403,04
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00 / 0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	33.930.000,00	6.400.000,00	0,00 / 40.282.589,38	47.410,62	0,00
Toplam		2.096.000,00	674.904.000,00	283.457.169,82	101.033.093,06 / 101.033.093,06	960.457.169,82	883.636.719,41

Maltepe Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 674.904.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde 283.457.169,82 TL ek ödenek ve 2.096.000,00 TL geçmiş yıldan devredilen ödenekle birlikte 2022 yılı toplam ödenek tutarı 960.457.169,82 olmuştur. Yıl içinde 883.636.719,41 TL bütçe gideri yapılmış, 76.100.450,41TL ödenek iptal edilmiştir ve 2023 yılına 720.000,00 TL ödenek devredilmiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Ödenek	Toplam Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	309.303.000,00	108.500.000,00	417.803.000,00	262.072.426,00	1.775.756,49	260.296.669,51	62,30
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	73.478.000,00	128.000.000,00	201.478.000,00	89.948.906,14	144.649,90	89.804.256,24	44,57
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	8.558.000,00	0,00	8.558.000,00	959.349,82	0,00	959.349,82	11,21
05-Diğer Gelirler	258.311.000,00	0,00	258.311.000,00	505.666.158,79	480.280,68	505.185.878,11	195,57
06-Sermaye Gelirleri	25.254.000,00	46.000.000,00	71.254.000,00	74.618.887,06	0,00	74.618.887,06	104,72
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	674.904.000,00	282.500.000,00	957.404.000,00	933.265.727,81	2.400.687,07	930.865.040,74	97,23

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %97,23 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %62,30, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %44,57 , diğer gelirler %195,57, sermaye gelirleri ise %104,72 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Tutarı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	143.452.000,0	143.737.308,52	100,20
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	26.091.000,00	20.212.022,00	77,47
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	574.821.000,00	560.526.785,94	97,51
04- Faiz Gideri	3.000.000,00	2.509.384,95	83,65
05- Cari Transferler	9.350.000,00	8.634.370,27	92,35
06- Sermaye Giderleri	154.360.000,00	138.075.444,69	89,45
07- Sermaye Transferleri	6.000.000,00	9.941.403,04	165,69
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	40.330.000,00	0,00	0,00
Toplam	957.404.000,00	883.636.719,41	92,29

Maltepe Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 674.904.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde 283.457.169,82 TL ek bütçe ile birlikte 2022 yılı toplam bütçe tutarı 957.404.000,00 TL olmuştur. Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %92,29 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	139.227.350,44	183.611.137,33	262.072.426,00	31,88	42,73
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	28.671.974,29	38.650.392,30	89.948.906,14	34,80	132,72
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.033.020,02	650.703,91	959.349,82	- 37,01	47,43
Diğer Gelirler	181.402.356,85	260.476.884,30	505.666.158,79	43,59	94,13
Sermaye Gelirleri	21.668.066,56	48.482.789,48	74.618.887,06	123,75	53,91

Toplam	372.002.768,16	531.871.907,32	933.265.727,81	42,98	75,47
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	583.845,91	1.774.482,83	2.400.687,07	203,93	35,29
Net Toplam	371.418.922,25	530.097.424,49	930.865.040,74	42,72	75,60

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 400.767.616,25 TL'lik (%75,60) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 78.461.288,67 TL (%42,73), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 51.298.513,84 TL (%132,72), diğer gelirlerde 245.189.274,49 TL (%94,13) ve sermaye gelirlerinde 26.136.097,58 TL (%53,91) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Söz konusu artışlar vergi gelirlerinde rayiç değerlerden, diğer gelirlerde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan, sermaye gelirlerinden ise arsa satışlarından kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	90.940.613,75	98.187.243,86	143.737.308,52	7,97	46,39
SGK Devlet Prim Giderleri	15.032.870,29	16.935.162,26	20.212.022,00	12,65	19,35
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	253.996.152,67	304.098.753,59	560.526.785,94	19,73	84,32
Faiz Giderleri	6.114.896,86	2.981.488,56	2.509.384,95	- 51,24	- 15,83
Cari Transferler	10.257.607,05	6.509.426,67	8.634.370,27	-36,54	32,64
Sermaye Giderleri	22.077.059,02	54.212.787,67	138.075.444,69	145,56	154,69
Sermaye Transferleri	3.044.077,87	5.950.449,47	9.941.403,04	95,48	67,07
Toplam	401.463.277,51	488.875.312,08	883.636.719,41	21,77	80,75

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında bir önceki yıla göre 394.761.407,33 TL (%80,75) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 45.550.064,66 TL (%46,39), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 3.276.859,74 TL (%19,35) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 256.428.032,35 TL'lik (%84,32), sermaye transferlerinde 3.990.953,57 TL'lik (%67,07), cari transferlerde 2.124.943,6 TL (%32,64), sermaye giderlerinde 83.862.657,02 TL'lik (%154,69) artış olurken; faiz giderlerinde 472.103,61 TL, (%15,83), azalış olmuştur. Faiz giderlerindeki azalış ticari bankalardan veya İller Bankasından yeni bir borçlanmaya gidilmemesinden kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 744.641.938,26 TL, Faaliyet Geliri 974.178.010,07 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 229.536.071,81 TL olarak

gerçekleşmiştir.

Maltepe Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğit. Otop. Tem. İnş. San. ve Tic. AŞ	15.000.000,00	15.000.000,00	100

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Tem. İnş. San. ve Tic. AŞ	Maltepe Mataş İnşaat Tur. Eğit. Sağlık. Dan. AŞ	200.000,00	200.000,00	100
2	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Tem. İnş. San. ve Tic. AŞ	Matist Maltepe İstihdam Hizmetleri A.Ş.	200.000,00	160.000,00	80
3	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Temizlik İnşaat San. ve Tic. AŞ	Mapark Otopark Ve Ulaşım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ	50.000,00	20.000,00	40
4	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Temizlik İnşaat San. ve Tic. AŞ	Mabisa Bilgisayar Sağlık Danışmanlık Hizmetleri AŞ	400.000,00	200.000,00	50

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi afetler sebebi ile iptal edilen toplantılar ve yönetimin önceliklerinin değişmesi nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2'si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Maltepe Belediyesinin 2022 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: Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İstanbul Valiliği Defterdarlık Anadolu Yakası Milli Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından İdareye iki adet taşınmaz tahsis edildiği ancak, İdarece tahsis alınan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 250-Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesine göre; tahsise konu edilen arazi ve arsalar, tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebeleştirilmesi amacıyla, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabının yardımcı hesap kodu olarak "03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar", 500-Net Değer Hesabının yardımcı hesap kodu olarak "12-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" detayları açılmıştır.

Yapılan incelemede; İstanbul Valiliği Defterdarlık Anadolu Yakası Millî Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından, İdareye tahsis edilen 2 adet arsa niteliğindeki taşınmaz için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, tahsise ilişkin yazılarda taşınmazın kayıtlı değerinin yer almadığı, İdarenin yönetiminde ve kullanımında olan bu taşınmazlar için rayiç değer tespiti yapılmadığı ve söz konusu kayıt ve değer tespiti işlemlerinin yapılmaması nedeniyle tahsisli taşınmazların bilgisinin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, tahsis edilen 2 adet arsa niteliğinde taşınmaz için gerekli muhasebe kaydının 13.02.2023 tarihli ve 2048 numaralı muhasebe işlem fişi ile yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdareye yapılan taşınmaz tahsislerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle; İdarenin 2022 yılı bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı 40.616.423,07 TL eksik tutarlarla yer almıştır.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Hesaplanması

İdarede çalışan işçiler için, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının düzenli olarak ayrılmadığı, ilgili hesaplardaki tutarların eksik olduğu 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.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere ilişkin kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak, taşeron usulüyle istihdam edildikleri dönemler de dâhil olmak üzere, ilgili hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, sürekli işçiler ile 696 sayılı KHK kapsamında şirketten istihdam edilen işçilerin 2022 yıl sonunda ayrılması gereken sadece bir yıllık kıdem tazminatı tutarının 21.182.668,80 TL, 2022 yılı sonu itibarıyla toplam kıdem tazminatı tutarının 239.165.272,35 TL ve 2023 yılında emekli olması düşünülen personelin toplam kıdem tazminatının ise 96.926.386,12 olduğu anlaşılmıştır.

İdarenin 2022 yılı bilançosu incelendiğinde ise, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 19.237.141,76 TL, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 125.516.279,01 TL bakiye olduğu görülmüştür.

Buna göre; 2022 yılı sonu itibariyle 372-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında 96.926.386,12 TL olması gerekirken 19.237.141,76 TL olduğu; 472-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında 142.238.886,23 TL olması gerekirken 125.516.279,01 TL olduğu; ayrıca İdare tarafından 2022 yılına ilişkin ayrılması ve giderleştirilmesi gereken kıdem tazminatı karşılığı tutarının 21.182.668,80 TL olduğu halde söz konusu karşılığın ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesap Tablosu

Veriler	Tutar (TL)	Hesap	Tutar (TL)
2022 Yılı Sonu İtibariyle Toplam Kıdem Tazminatı Tutarı (2022 Yılı ve Önceki Yıllar Toplamı) (a)	239.165.272,35	472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hata Tutarı (a-d)-(e)	16.722.607,22
2022 Yılına Ait Sadece Bir Yıllık Kıdem Tazminatı Tutarı (İdare Tarafından Yıl Sonunda Ayrılması Gereken Tutar) (b)	21.182.668,80	372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hata Tutarı (d)-(f)	77.689.244,36
2022 Yılı Sonunda İdare Tarafından Ayrılan Kıdem Tazminatı Karşılığı Tutarı (c)	0,00	630-Giderler Hesabı Hata Tutarı Hata (b-c)	21.182.668,80
2023 Yılında Emekli Olması Düşünülen Personelin Toplam Kıdem Tazminatı (d)	96.926.386,12		
İdarenin Mali Tablolarında 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı (e)	125.516.279,01		
İdarenin Mali Tablolarında 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı (f)	19.237.141,76		

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, 01.02.2023 tarihli ve 1378 numaralı muhasebe işlem fişi ile kıdem tazminatı karşılığı hesabına kaydın yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından kıdem tazminatlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2022 yılı faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabı 21.182.668,80 TL; bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabı 77.689.244,36 TL, 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı ise 16.722.607,20 TL eksik tutarlarla yer almıştır.

Kıdem tazminatı karşılıklarının ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda ilgili yılı içerisinde hesaplanıp muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İdare Tarafından Kamu Kurumuna Tahsis Edilen Arsaya İlişkin Muhasebe Kaydının Yapılmaması

İdare tarafından, Diyanet İşleri Başkanlığına arsa niteliğinde bir adet taşınmaz tahsis edildiği ancak bu tahsis işleminin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerinde, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 250-Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişine ilişkin 189'uncu maddesine göre de; tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da tahsisli taşınmazların muhasebeleştirilmesi amacıyla, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabının yardımcı hesap kodu olarak "02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar"; 500-Net Değer Hesabının yardımcı hesap kodu olarak "11-Tahsis Edilen Taşınmazlar" ve "13-Tahsis Edilen Taşınmazlara Ayrılan Amortismanlar" detayları açılmıştır.

Yapılan incelemede, muhasebedeki kayıtlı değeri 631.545,47 TL olan arsa niteliğindeki 1 adet taşınmazın Diyanet İşleri Başkanlığına tahsis edildiği, ancak bu tahsise binaen yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, tahsis edilen taşınmaza ilişkin muhasebe kaydının, 02.02.2023 tarihli ve 1475 numaralı muhasebe işlem fişi ile yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, arsa niteliğindeki taşınmaz tahsis işleminin yılı içerisinde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; İdarenin 2022 yılı bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı 631.545,47 TL fazla tutarla yer almıştır.

BULGU 4: Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçeği Yansıtması

İdare tarafından 2015 yılı ve öncesinde, satışa konu olmayan ve kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanılmak veya tüketilmek üzere satın alınan mal veya hizmetler için ödenen katma değer vergisinin, ilgili hizmetin veya yapımın maliyet bedeline dâhil edilmek yerine, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği, yıllar itibariyle 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bakiyesinin gerçeği yansıtmadığı ve bu bakiyenin hatalı bir şekilde muhasebe kayıtlarından çıkarıldığı görülmüştür.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin B. Verginin Konusu ile İlgili Çeşitli Hususlar kısmının "2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde, 3065 sayılı Kanun'un (1/3- g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmayacağına dair düzenlemeye yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğine ilişkin 153'üncü maddesinin;

Birinci fıkrasında; bu hesabın, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, ikinci fıkrasında ise; mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu 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 Vergisini indirim konusu yapamayacakları ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2015 yılı ve öncesindeki nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın aldığı mal ve hizmetler için ödediği katma değer vergisini indirim konusu ettiği ve bu hatalı kullanıma İstanbul Maltepe Belediyesi 2015 yılı Düzenlilik Denetim Raporunda yer verildiği; bu yıldan itibaren bulguda ifade edilen nitelikteki harcamalar için ödenen katma değer vergisinin İdare tarafından 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenilmediği anlaşılmıştır. İdarenin 2015 yılı itibari ile 190-Devreden Katma Değer

Vergisi Hesabının bakiyesi 25.248.049,32 TL'dir.

İdare tarafından söz konusu hesabın işleyişine ilişkin yanlış uygulama düzeltilmekle birlikte daha önce hatalı olarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenen ve dolayısıyla 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına aktarılan tutarlara ilişkin olarak bazı kayıtlar yapılmıştır. Yapılan bu kayıtlarla her ay sonu 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı, 391- Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında bulunan tutar karşılığında kapatılmıştır.

Bu durum aslında indirim konusu yapılmaması gereken KDV ile İdare tarafından çeşitli işlemler dolayısıyla tahsil edilen KDV'nin mahsup edilmesi sonucunu ortaya çıkarmakta ve 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabının da hatalı bilgi vermesine sebebiyet vermektedir.

Şöyle ki, 2022 yılı 1 numaralı yevmiyede 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında yer alan 7.103.241,92 TL'lik bakiyenin yıl içerisinde 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında yer alan bakiyeler ile mahsup edilmesi neticesinde yılsonunda 0,00 TL'ye düştüğü görülmüştür. Böylelikle 7.103.241,92 TL'lik KDV'nin 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılması engellenmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 190-Devreden KDV hesabının bakiyesinin 2015 yılı ve öncesinden kaynaklandığı, 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporundaki tespite istinaden 2016 Ekim-2019 Aralık dönemlerine ait KDV beyanlarının geriye doğru verilerek 24.06.2020 tarihli 1822 ve 1846 no.lu yevmiyelerle düzeltildiği, bu durumun 2022 yılının Aralık ayına kadar 391-Hesaplanan KDV'den 190-Devreden KDV tutarı düşülerek devam ettiği, 30.12.2022 tarihli ve 17872 no.lu yevmiye ile 391-Hesaplanan KDV hesabının artan bakiyesinin İdare adına 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabını doğurduğu ifade edilmiştir.

Öncelikle İdarenin 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporundaki 4 numaralı bulguda, İdarece satılan mal ve hizmetlere ait tahsil edilen KDV'nin eksik hesaplanması bulgu konusu edilmiş, İdare cevabından tamamen farklı bir konu ele alınmıştır. Bu nedenle İdare tarafından düzeltilen husus ile hâlihazırda bulgu konusu yapılan husus tamamen farklı konulardır. Ayrıca İdarenin yapmış olduğu düzeltme kaydında, 2015 yılından itibaren hatalı olarak bakiye veren 190- Devreden KDV Hesabından çıkış yapılarak, bulgu konusu tespitteki hatalı uygulamaya devam edilmiştir.

Bulguda 2015 yılından önce alınan mal ve hizmetler ile yapım işleri kapsamında ödenen ve maliyete eklenmesi gereken KDV tutarlarının hatalı olarak 191-İndirilecek KDV Hesabında

izlenilmesi ve böylelikle 190-Devreden KDV Hesabında oluşan bakiyenin gerçeği yansıtmaması ve bu bakiyenin peyderpey hatalı olarak 190 Hesabından çıkarılması, bu nedenle de 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarımının engellenmesi ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından önceki yıllarda hatalı olarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenilen tutarların tespiti yapılarak, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabının doğru bilgi vermesi sağlanacak şekilde düzeltilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Vergi Dairesi Adına Yapılan Tahsilatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından, vergi dairesi adına tahsil edilen cins tashihi harçlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı görülmüştür.

492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 132'nci maddesine 09.06.2021 tarihli 7327 sayılı İcra ve İflâs Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla eklenen ek fıkrada; cins tahsisi harcının belediyelerce yapı kullanım izni harcı ile birlikte peşin olarak tahsil edileceği ve tahsil edildiği günün akşamına kadar bir bildirim ile yetkili vergi dairesine ödeneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 274'üncü maddesinde; bu hesabın, bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mevzuatları gereği, diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş, 275'inci maddesinde hesabın işleyişi düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin yapı kullanım izni harcı ile birlikte tahsil ettiği cins tashihi harçlarını 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı yerine 333-Emanetler Hesabında izlediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2023 yılından itibaren vergi dairesi adına tahsil edilen cins tashihine ilişkin kayıtların 362- Fonlar veya Diğer Kamu

İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında izlendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin tahsil ettiği cins tashihi harçlarının, mevzuatta belirlenen şekilde 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kullanılma Olanığı Kalmayan Varlıkların İmha İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların imha işlemlerinde 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 224'üncü maddesinde bu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın işleyişi" başlıklı 225'inci maddesinde kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların bu hesaba kaydedilmesi, bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak veya bedelsiz olarak devredilmek suretiyle elden çıkarılanların muhasebeleştirilmesi ve bu işlemlere ilişkin amortisman tutarlarının hangi şekilde kayıtlara alınacağına dair açıklamalar yapılmaktadır.

Buna göre, kullanım olanağı kalmadığından yok edilmesi, satılması veya bir başka kuruma devredilmesi öngörülen taşınırın öncelikle 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına alınması ve devamında bunlara ilişkin ayrılmış amortisman tutarlarının da 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabından çıkarılarak 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına aktarılması gerekmektedir. Bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle veya başka şekillerde elden çıkarılanların da, yine bu hesabın işleyişine ilişkin hükümler ışığında, söz konusu varlığın kayıtlı değeri, ayrılmış amortisman tutarı ve bedelli veya bedelsiz çıkış şekline göre gerçekleşen gelir ya da gider ile birlikte muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdarenin 5.816.160,28 TL tutarında maddi duran varlığının imha edilerek taşınır işlem fişi düzenlenmek suretiyle kayıttan düşüldüğü, ancak bu maddi duran varlıkların 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarılmadığı, doğrudan ilgili dayanıklı taşınır hesabından çıkış yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının, satış veya bedelsiz devir işlemlerinde kullanıldığı, bulgu konusu işlemlerin tamamının imhalara ait olduğu, devir veya satışa konu işlemler olmadığından 294 Hesabının kullanılmadığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından imha edilen maddi duran varlıkları için 294 Hesabının kullanılmayacağı minvalinde açıklamalarına katılmak mümkün değildir. Zira maddi duran varlıkların imha edilme gerekçeleri kullanılma olanaklarının yitirilmesidir. Bu nedenle, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların imha işleminden önce 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Bahse konu hesap kullanılmadan gerçekleştirilen bu muhasebe işlemleri, mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi söz konusu varlıkların takibinin yapılmasına da engel oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; çeşitli sebeplerle kullanılma olanağı kalmadığına karar verilen dayanıklı taşınırın öncelikle 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarılması ve imha edildikten sonra söz konusu hesabın kapatılması gerekmektedir.

BULGU 3: Yeni Hizmet Binasının İhalesiz Bir Şekilde Yapılması

İdarenin yeni hizmet binasına ilişkin herhangi bir ihale yapmadığı, yapının ihalesiz bir şekilde yapılmaya devam ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu ifadelerine yer verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyeler ile belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit

muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği; "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde Kanun'un uygulanmasında, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin, Borçlar Kanunu ile Türk Medeni Kanununun trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile ilgili maddelerinde gösterilmiş işlemleri ifade ettiği belirtilmiştir.

Buna göre, İdare kamu kaynağından karşılanan yapım işlerini 4734 sayılı Kanun hükümlerine ve temel ilkelerine göre yürütmeli; kamu harcamasını gerektirmeyen trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi usullerinde ise 2886 sayılı Kanun hükümlerini uygulamalıdır. Şu halde, İdarenin herhangi bir hizmet binası yaptırabilmesi, kamu harcaması yapıp yapılmamasına göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ya da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde mümkündür.

Yapılan incelemede, Maltepe ilçesi Çınar Mahallesinde yapımı süren ve İdare personeli tarafından yapılan arazi çalışması sonucunda düzenlenen 07.11.2022 tarihli tutanakta inşaat seviyesi %51,75 oranında belirlenen belediye yeni hizmet binası yapımının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ya da 2886 sayılı Devler İhale Kanunu kapsamında herhangi bir ihale yapılmadan ve kamu kaynağı harcanmadan yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; hizmet binasının yapımında herhangi bir kamu kaynağı kullanılmadığı, kaynak kullanılması durumunda 4734 sayılı Kanun ya da 2886 sayılı Kanun'a göre işlem yapıldığı, İdarenin yapım, inşaat ve taşınmaz ile ilgili iş ve işlemlerinin tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından hizmet binasının kamu kaynağı kullanılmadan yapıldığı belirtilse de nasıl yapıldığına dair detaylı bir açıklama yapılmamıştır. Hizmet binası şayet bağış yolu ile yapılıyor ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesine göre şartlı bağışları kabul etmek belediye meclisinin; 38'inci maddesine göre şartsız bağışları kabul etmek de belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. İdarenin duruma göre ilgili mevzuat hükümleri kapsamında iş ve işlemler yapması, hukuk devletinin gereğidir.

İdarenin yapım, inşaat ve taşınmaz ile ilgili iş ve işlemlerinin tabi olduğu mevzuat

hükümleri göre yürütülmesi kamu kaynaklarının hukuka uygun olarak kullanılması ve elde edilmesi açısından önem arz ettiği gibi gerek kamuoyu denetiminin gerekse de idari ve yargısal denetimin etkin olarak yürütülmesi açısından da elzemdir.

BULGU 4: Kısa Mesaj Hizmetinin İhale Yapılmaksızın Alınması

İdarenin 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin kısa mesaj (SMS) hizmetini, ihale yapılmaksızın 24 ay taahhüt kapsamında aldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, İdarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu; bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; "*Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları*" ifadesine yer verilerek söz konusu tutarlara kadar yapılacak alımlarda doğrudan temin usulünün uygulanabileceği belirtilmiştir. Mezkûr maddede yer alan tutarlar her yıl Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) yıllık değişim oranında güncellenmektedir. Bu güncellemeler sonucunda 2021 yılında büyükşehir sınırları içerisinde bulunan idarelerin 121.405,00 TL, 2022 yılında 218.395,00 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımı ile yapım işleri doğrudan temin kapsamı karşılanabilecektir. Söz konusu tutarın üzerindeki mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinin ise 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale usullerinden biri ile temin edilmesi yasal bir zorunluluktur.

Yapılan incelemede, İdarenin, kısa mesaj hizmetini, ihale yapılmaksızın 24 ay taahhüt kapsamında iki operatörden aldığı; bu kapsamda 2021 yılında 152.904,20 TL, 2022 yılında ise 355.627,25 TL tutarında ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yeni dönem için ihale usulleri uygulanarak satın alma yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, doğrudan temin parasal sınırının üzerinde kalan kısa mesaj hizmet

alımlarının, 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale yöntemlerinden biri ile temin edilmesi, kamu ihale mevzuatının ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanılması temel ilkelerine riayet açısından önem arz etmektedir.

BULGU 5: Hizmet Alım İhalesinde Teknik Şartname Hükümlerine Uyulmaması

İdare tarafından ihale edilen "Maltepe İstasyon Dergisinin 12 Sayı Tasarımı, Yayına Hazırlanması, Basımı ve Dağıtımı Hizmet Alım İşi"nde teknik şartnameye aykırı işlem yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerini düzenleyen 5'inci maddesine göre idareler ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ihale konusu hizmet alımlarının her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu, ihale konusu hizmet alımlarının teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 25'inci maddesinin (f) fıkrasında ise sözleşmenin uygulanması sırasında yüklenicinin ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemesi yasak fiil ve davranışlar arasında sayılmıştır.

Buna göre, yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirebilmesi için, teknik şartnamede yazılı hususlara riayet edilerek işin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

13.12.2021 tarihinde ihalesi yapılan 2021/738254 ihale kayıt numaralı "Maltepe İstasyon Dergisinin 12 Sayı Tasarımı, Yayına Hazırlanması, Basımı ve Dağıtımı Hizmet Alım İşi"nin teknik şartnamesinin 8'inci maddesinde;

"...

Yazarların, yazmış olduğu yazılar daha önce hiçbir yerde yayınlanmamış olması gerekmektedir."

Denilmiştir.

Yapılan incelemede, “Maltepe İstasyon Dergisinin 12 Sayı Tasarımı, Yayına Hazırlanması, Basımı ve Dağıtım Hizmet Alım İşi” kapsamında basılan dergilerin 1. sayısında, 3. sayısında, 4. sayısında ve 8. sayısında bazı yazarların makalelerinin daha önceki tarihlerde başka dergi ve mecralarda bire bir aynı şekilde yayımlandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bahsi geçen yazarlara ve firmaya uyarıların yapıldığı, telif sözleşmesine istinaden özel yazı yazılmasının istendiği, 4. Sayıda bahsi geçen yazarlardan birinin ücret almadan makalesini yayınladığı, bundan sonraki süreçte azami hassasiyetinin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, istekli olabilecek firmalar ihale dokümanını inceleyerek ihaleye katılım gösterip göstermeyeceklerine karar vermekte; katılım gösterenler de dokümandaki şartların tamamını göz önünde bulundurarak tekliflerini sunmaktadırlar. Bu yüzden teknik şartnamede belirtilen hususların eksiksiz olarak gerçekleştirilmesi ya da ihtiyaç duyulmayan hususlara ihale dokümanında hiç yer verilmemesi, rekabet ilkesinin sağlanması açısından önem arz ettiği gibi ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ilkesinin hayata geçirilmesine de hizmet edecektir.

BULGU 6: Malzemeli Yemek Üretim Hizmeti Alım İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından 05.11.2021 tarihinde ihalesi yapılan, 2021/604711 ihale kayıt numaralı “Malzemeli Yemek Üretim Hizmeti Alım İşi”nde, yükleniciye ödenen fiyat farkı tutarlarının yemek maliyetine eklenmediği ve teknik şartnameye göre yüklenicinin sorumluluğunda olan fatura giderlerinin (doğalgaz, elektrik ve su giderleri) İdare tarafından ödendiği görülmüştür.

a) Yükleniciye Ödenen Artırımlı ve Ek Fiyat Farkı Tutarlarının Yemek Maliyetine Eklenmemesi

İdare personelinin yemek ihtiyacını karşılamak için yapılan malzemeli yemek üretim hizmeti alım işinde ihale mevzuatına göre ödenen ek fiyat farkı ile artırımlı fiyat farkı tutarlarının yemek maliyetine eklenmeyerek tamamının belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Yiyecek yardımı” başlıklı 212’nci maddesinde; devlet memurlarına hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasları belirlemek için bir yönetmelik çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu maddeye istinaden çıkarılan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde bu Yönetmelik'in 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar hakkında uygulanacağı, "Yemek servisi giderleri" başlıklı 4'üncü maddesinde ise yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için üçte ikisini, diğer iller için yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dâhil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanacağı, bütçelerden karşılanamayan kısmının yemek yiyenlerden alınacağı düzenlenmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Yardımanın şartları" başlıklı 5'inci maddesinde de Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödenek, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödeneceği; yiyecek yardımının gerektirdiği giderlerin sadece yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluş tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Yine bu Yönetmelik'e istinaden 2022 yılı için çıkarılan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği Uygulama Tebliği'nde de benzer düzenlemeler yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, İdarelerin personeline yemek servisi sağlayıcıları vasıtasıyla yemek yardımı yapabileceği, bu yardımın İstanbul ili için yemek maliyetinin üçte ikisini aşamayacağı anlaşılmaktadır.

2021/604711 ihale kayıt numaralı "Malzemeli Yemek Üretim Hizmeti Alım İşi"nin teknik şartnamesinde;

-Maltepe Belediye Başkanlığı merkez ve ek hizmet binalarında çalışan 250 personele 250 iş günü süreyle bir öğün yemek verilmesi,

-Maltepe ilçe sınırlarında yaşayan ihtiyaç sahibi ve yardıma muhtaç ailelere günde 350 kişiye 301 gün bir öğün yemek verilmesi,

-Cenazesi olan vatandaşların talebi doğrultusunda 400 kişilik taziye yemeği dağıtılması,

-Maltepe ilçesi sınırlarında yer alan okul öncesi eğitim ve bakım merkezindeki toplam 30 öğrenciye 250 işgünü süreyle sabah kahvaltısı, öğle yemeği ve ikindi öğünü verilmesi

Olmak üzere toplamda dört adet iş kalemi yaptırılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; "Malzemeli Yemek Üretim Hizmeti Alım İşi" kapsamında İdare tarafından yükleniciye ödenen fiyat farklarının personele verilen yemek maliyetine eklenmediği

tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İdare personelinin yemek ihtiyacının karşılanmasına ilişkin maliyet kalemlerinin ihalede işçilik ve öğle (öğün) yemeği maliyeti olarak 2 kalemden oluştuğu, yemek bedelinin bu maliyet kalemleri ve asgari ücret fiyat farkı baz alınarak hesaplandığı, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun geçici 5'inci ve geçici 6'ncı maddelerine istinaden ek fiyat farkı ile artırımlı fiyat farkı tutarlarının yemek bedelini oluşturan maliyet kalemleri arasında yer almadığı, asgari ücret veya öğle (öğün) yemeği maliyetlerinde artış yapılmadığı, enflasyonist ortamda yüklenici firmaların ekonomik olarak daha fazla zarar görmemeleri için ayrıca ek fiyat farkı ve artırımlı fiyat farkı hesaplanıp yükleniciye ödenmesi gereken tutarlar olduğu, bu nedenle 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun geçici 5'inci ve geçici 6'ncı maddelerine istinaden ek fiyat farkı ile artırımlı fiyat farkı tutarlarının yemek maliyetine eklenmemesi gerektiği ifade edilmiştir.

İdarenin ek fiyat farkı ve artırımlı fiyat farkı tutarlarının enflasyonist ortamda yüklenicilerin zarar etmemesi için ödendiği, yemek maliyetini oluşturan kalemler arasında yer almadığı ve bu nedenle yemek maliyetine eklenmemesi gerektiği açıklamasına katılmak mümkün değildir. Zira mezkûr Kanun'un geçici 5'inci ve geçici 6'ncı maddeleri kapsamında yükleniciye ödenen fiyat farkı tutarları, yemek üretim hizmet alımına istinaden ödenmektedir. Yani ödemenin gerekçesi, İdare personelinin yemek ihtiyacının karşılanması için yapılan hizmet alımıdır. Haliyle de söz konusu bu fiyat farkı ödemeleri, personele verilen yemek maliyetini artırmaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından söz konusu iş kapsamında yükleniciye ödenen fiyat farkı tutarları yemek maliyetini oluşturan giderler arasındadır. Bu nedenle, ödenen artırımlı ve ek fiyat farkı tutarlarının da yemek maliyetine eklenmesi ve personelden yapılacak kesintilerin bu maliyet üzerinden yapılması gerekmektedir.

b) Teknik Şartnamede Yüklenicinin Sorumluluğunda Olan Elektrik, Doğalgaz ve Su Giderlerinin İdare Tarafından Ödenmesi

İdare tarafından malzemeli yemek üretim hizmeti alım işinde; teknik şartname hükümlerine göre yüklenicinin üretim yaptığı alanlarda elektrik, doğalgaz ve su aboneliklerinin yüklenici adına olması ve bu fatura giderlerinin yüklenici tarafından karşılanması gerekirken, aboneliklerin İdare adına olduğu ve fatura giderlerinin idare bütçesinden ödendiği anlaşılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerini düzenleyen 5'inci maddesine göre

idareler ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ihale konusu hizmet alımlarının her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu, ihale konusu hizmet alımlarının teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, Kurum tarafından hizmet alım işi kapsamında her türlü teknik özellik, işin ne şekilde yapılacağı, iş kapsamında kullanılacak malzemeler ile gerçekleştirilecek olan hizmetin kalitesi, bu kapsamda çalıştırılacak kişilerin özellikleri işin teknik şartnamesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Sözleşmeye bağlanan iş için öngörülen birim fiyatların yükleniciye tam olarak ödenebilmesi için teknik şartnamede yazılı hususların söz konusu iş kapsamında eksiksiz bir şekilde yerine getirilmiş olması gerekmektedir.

2021/604711 ihale kayıt numaralı "Malzemeli Yemek Üretim Hizmeti Alım İşİ"ne ait teknik şartnamenin "Genel yükümlülükler" başlıklı 15.37'nci maddesinde aynen;

"Yüklenici Aşevi'nin Zümrütevler Mah. Akşemsettin Cad. No: 64 Maltepe/İSTANBUL ve Merkez yemekhane mutfağının bulunduğu Feyzullah Mah. Bağdat Cad. No:292 Maltepe /İSTANBUL adreslerinde üretim yapılan tüm birimlerin her türlü enerji (Doğalgaz, elektrik vb.) ve su aboneliklerini yapacak, giderlerini sözleşme süresince kendi karşılayacaktır. Karşılanmayan bedel varsa söz konusu bedel yüklenicinin hak edişinden kesilecektir."

Denilmektedir.

Teknik şartnamede yer alan bu hükme göre; yüklenicinin üretim yaptığı alanlardaki her türlü aboneliklerin kendi adına olacağı bu aboneliklere ilişkin giderlerin yine yüklenici tarafından karşılanacağı aksi durumda ise bu bedelin yüklenicinin hakedişlerinden kesileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, aboneliklerin İdare adına olduğu ve fatura giderlerinin idare bütçesinden ödendiği, buna rağmen yükleniciye ödenen hakedişlerden herhangi bir kesinti yapılmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; işe ait 12 no.lu Aralık ayı hakedişi ödemesinde elektrik, su ve doğalgaz giderlerine istinaden yükleniciden toplamda

310.221,94 TL tutarında kesinti yapıldığı, söz konusu kesintinin hakediş raporunda gösterildiği ifade edilmiştir.

İhale sürecinde rekabet ve yarışmaya konu olan şey yaptırılacak olan ve dokümanda tarif edilen iştir. İşin her türlü ayrıntısının isteklilerce bilinmesi, yani ihale dokümanında tarif edilen işle fiilen gerçekleştirilecek işin aynı olması rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin gereğidir. Bu kapsamda yaptırılacak olan işin ve alınan hizmetin ihale öncesi koşulları ile uygulama aşamasındaki koşullarının aynı olması fırsat eşitliği açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, işlerin gereği gibi yerine getirilmesi açısından ihale edilen işlerin teknik şartname hükümlerine uygun olarak ifa edilmesi ve buna ilişkin gerekli kontrol işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "*Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin (2022 yılı için) yaklaşık maliyeti 728.072,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin (2022 yılı için) 218.395,00 TL'yi, diğer idarelerin 72.752,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılayabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi,

gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2022 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	73.894.633,36	7.389.463,34	15.077.263,22	7.687.799,88	%20,40

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İdarenin 530.000'e yakın paydaşa hizmetleri dinamik şekilde vermekle mükellef kılındığı, alınan mal ve hizmet ihtiyaçlarının ihale süreçlerini bekleyemeyecek şekilde ortaya çıkması sonucu bu hizmetlerin verilmesinin zorlaştığı; bütçe çalışmalarının Haziran – Ekim ayları arasında yapıldığı, bütçeye konulan ödeneklerin yaklaşık 6 ay öncesinde belirlendiği ve bu nedenle tahmin edilen rakamlar ile gerçekleşen rakamlar arasında farklılıkların olduğu, yaklaşık 6 aylık enflasyonist süreçte bütçede belirlenen parasal limitler içerisinde kalınmasının zorlaştığı; Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda “*Kamu idarelerinin uygulamada söz konusu parasal limitleri takip etmekte zorluk yaşadıkları anlaşılmakta olup, uygulamadan kaynaklanan söz konusu sorunları gidermeye yönelik mevzuat değişikliği yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.*” ifadelerine yer verildiği; İdarenin sadece mal alımlarında parasal limitleri aştığı; bundan sonraki süreçte parasal limitler dâhilinde yapılacak mal, hizmet ve yapım işi alımlarına ilişkin harcamaların limiti aşmaması için hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

İdarenin parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarında, bütçeye konulan ödeneğin %10'unun kamu ihale kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmasına ilişkin yaptığı açıklamalar kabul edilebilir değildir. Zira söz konusu düzenleme bütçenin hazırlanma ve uygulama aşamalarında bilinen bir husustur. İdarenin plan ve programlarını bu düzenleme çerçevesinde, uygulama aşamasında ortaya çıkabilecek olumsuz durumları göz önünde bulundurarak yapması gerekmektedir. Aksi bir durum, 4734 sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı amir hükmüne aykırı olacaktır.

Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 6085 sayılı Kanun'un 38'inci maddesi hükmü gereğince kamu idarelerinin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporlarında yer alan konulardan önemli görülen ve genellik arz eden hususları, yürütülen denetimlere ilişkin genel bilgileri ve malî konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları içerecek şekilde hazırlanarak TBMM'ye sunulan ve kamuoyuna duyurulan rapordur. Denetimler sonucunda, mevcut sorunların çözümü için geliştirilen önerilerin, mevzuat değişikliği yapılmadan İdare tarafından esas alınarak uygulanması, hukuk devleti ilkesinin gereği ile bağdaşmamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan

ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınıırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması

İdare tarafından 2022/770080 ihale kayıt numaralı “Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşi” kapsamına; Maltepe Belediyesi sınırları içerisindeki muhtelif park ve yeşil alanlarda yer alan ağaçların budanması, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi, fidan-ağaç dikimi, parkların temizlenmesi gibi işlerin de dâhil edildiği, bu nedenle yapım işi kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinin de yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde; belediyelerin de dâhil olduğu madde metninde belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı; (2) numaralı alt bendinde ise, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.”

-78.1.3'üncü maddesinde ise;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinde özetle;

-İlgili mevzuat hükmünde belirtilen diğer idareler ile birlikte belediyelerin de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı,

-Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

- Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılması dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği,

İfade edilmiştir.

İdarece 06.09.2022 tarihinde ihalesi yapılan 725 gün süreli ve yaklaşık maliyeti 118.513.811,02 TL olan “Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşİ”nin niteliği, ihale ilanında “Yeni park yapımında ve mevcut parklarının onarımı ve revizyonunda 167 Kalem İnşaat, 64 Kalem Tesisat, 102 Kalem Elektrik ve 102 Kalem Peyzaj, 37 Kalem Havuz ve Makine Yapım İşleri” şeklinde ifade edilmiştir.

Söz konusu işe ait yaklaşık maliyet hesap cetvelinde yer alan iş kalemlerinin

incelenmesi neticesinde, işin yaklaşık 40.000.000,00 TL'lik kısmının “Parkların Temizlenmesi, Çeşitli Bitki-Fidan Temini ve Dikimi, Ağaç Budama, Yabani Ot Temizliği, Çim Biçme, Çalılara Form Verilmesi, Çiçeklerin Sulanması, Çalılarının Sökülmesi vb.” kapsamında olduğu anlaşılmıştır. Oysaki söz konusu işler Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.3 maddesinde doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir.

İdare tarafından yapım işi olarak ihale edilen “Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşİ”ne “Parkların Temizlenmesi, Çeşitli Bitki-Fidan Temini ve Dikimi, Ağaç Budama, Yabani Ot Temizliği, Çim Biçme, Çalılara Form Verilmesi, Çiçeklerin Sulanması, Çalılarının Sökülmesi” işleri de dâhil edilerek bir anlamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı ve bu suretle kamu ihale mevzuat hükümlerine aykırı davranıldığı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İdarece “Parkların Temizlenmesi, Çeşitli Bitki-Fidan Temini ve Dikimi, Ağaç Budama, Yabani Ot Temizliği, Çim Biçme, Çalılara Form Verilmesi, Çiçeklerin Sulanması, Çalılarının Sökülmesi vb.” belirtilen hizmet işleri olarak gösterilen iş kalemlerinin peyzaj işi olarak değerlendirildiği, peyzaj işlerinin de bir yapım aktivitesi kabul edildiği, çünkü imalat kalemlerinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının birim fiyat analizlerinde 37 ile başlayan poz numaraları olan birer yapım aktivitesi olduğu, 696 Sayılı KHK düzenlemesinde yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının İdare için kullanıldığı hizmet alımlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olduğu düzenlendiği, ancak yapılan işin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı birim fiyat analizlerinde 37 ile başlayan poz numarası olarak belirtilen yapım aktivitesi olmasıyla birlikte işin tam zamanlı olmaması, kısmi süreli iş kapsamında yapılması sebepleriyle 696 sayılı KHK hükmü kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı mahiyetinde düşünülmediği ve imalat işi niteliğinde olduğu kabul edildiği, bulguda belirtilen işlerin durumu gözden geçirilerek yıl boyunca devam edip etmediği ve süreklilik arz edip etmemesi hali dikkate alınarak yasal mevzuatta belirtilen hususların uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Hizmet alımı ihalelerine ilişkin özel hususlar” başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 64'üncü maddesinde aynen;

“4734 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde, hizmet alımı ve yapım işleri tanımlanırken işler sayma yöntemiyle belirlenmiş ve sayılan yapım işlerine nitelik itibarıyla benzer olan işler de yapım işi kapsamında kabul edilmiştir. Bu çerçevede, yapım işleri arasında ismen

sayılmayan bir işin yapım işi olarak kabul edilebilmesi için, bu işin yapılma tekniğinin ismen sayılan işlere benzerliği yanında, uygulama projesini ya da kesin projeyi de kapsayan teknik şartnameye dayanması, yapım müteahhidinin deneyiminin arandığı ve onun uzmanlık alanına giren işlerden olması, vasıfsız işgücünden ziyade ağırlıklı olarak malzeme, makine ve ekipman girdisine ihtiyaç duyulması ve istisnalar dışında fen ve sanat kurallarına uygun olarak bir eserin meydana getirilmesi koşulunun aranması gerekmektedir. Bu nedenle, gerek hizmet alımı gerekse yapım işleri arasında ismen sayılmayan, ağaçlandırma, erozyon kontrolü ve fidan dikim işlerinin, bir işin yapım işi sayılabilmesi için gereken ve yukarıda belirtilen şartları taşımaması nedeniyle "hizmet" tanımı kapsamında hizmet alımı olarak ihale edilmesi gerekmektedir..."

Denilmektedir.

Bahsi geçen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere bir işin yapım işi olup olmadığının tespiti yapılırken öncelikte 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda sayma suretiyle sayılan işlerin kapsamına girip girmediğine bakılacak, söz konusu yapım işleri arasında ismen sayılmayan bir iş için ise Tebliğ'de yer alan açıklamalar çerçevesinde hareket edilecektir.

Anılan Tebliğ'de bir işin yapım işi olarak değerlendirilebilmesinin şartları belirtilmiş ve ağaçlandırma ve fidan dikim işlerinin ise doğrudan hizmet alımı şeklinde ihale edilmesi gerektiği açıkça düzenlenmiştir.

İdare ise söz konusu işlerin, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 37 ile başlayan pozlarda yer alması dolayısıyla yapım imalatı olduğunu iddia etmiştir. Öncelikle, İdarenin bahsettiği 37 ile başlayan pozlar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının Birim Fiyat Tariflerinde değil, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Birim Fiyat Cetvelinde 2019 yılı ve öncesi için yer almaktadır. Bununla birlikte, bir işin yapım işi olup olmadığının tespiti pozlara göre değil yukarıda yer verilen hususlara göre tespit edilmelidir. Pozlar kısaca iş kalemi olup özellikle inşaat ihalelerindeki yaklaşık maliyetlerde, teklif cetvellerinde, hak edişlerde ve teknik şartnamelerde kullanılsa da mal ve hizmet alımı işlerinde de kullanılmaktadır. Örneğin, "20 Cm. Çapında, 25 Cm. Derinliğindeki Çukurlara İbrelili Fidanların Topraklı Dikimi" imalatı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce 56.927.1000 numaralı poz ile (eski poz no: 37.037) tanımlanmış olup fidan dikim işleri ise Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Hizmet Alımı İhalelerine İlişkin Özel Hususlar" başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenmiştir.

Yine İdare tarafından işin tam zamanlı olmaması, kısmi süreli iş kapsamında olması nedeniyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak düşünülmediği ifade edilmiştir. Ancak, ihale konusu işe ilişkin olarak ihale dokümanı incelendiğinde, işin kısmi zamanlı olduğuna dair herhangi bir ifade yer almamakla birlikte, hak edişler üzerinde yapılan incelemelerde yıl boyunca düzenli olarak Belediye sınırları içerisindeki muhtelif park ve yeşil alanlara yüklenici vasıtasıyla bakım yapıldığı anlaşılmıştır. Şöyle ki; yıl boyunca düzenli olarak muhtelif parklarda çiçek dikim işleri gerçekleştirilmiş, ağaçların budanma işlemi gerçekleştirilmiş, yeşil alanlar sulanmış, fidan dipleri çapalanmış yıl boyunca düzenli olarak park ve bahçelerin bakım onarımları yüklenici firma işçileri aracılığıyla yapılmıştır.

Kaldı ki, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.3'üncü maddesinde de park bahçe bakım ve onarım işi refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işlerinin Tebliğ'in 78.1.1'inci maddesinde yer alan diğer koşullara bakılmaksızın doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edildiği açık bir şekilde belirtilmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapım işi olarak ihale edilen "Maltepe Genelinde Park Yapımı, Mevcut Parkların Onarımı ve Revizyonu ve Peyzaj İşleri Yapım İşİ"ne "Parkların Temizlenmesi, Çeşitli Bitki-Fidan Temini ve Dikimi, Ağaç Budama, Yabani Ot Temizliği, Çim Biçme, Çalılara Form Verilmesi, Çiçeklerin Sulanması, Çalılarının Sökülmesi" işleri de dâhil edilerek bir anlamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı ve bu suretle kamu ihale mevzuat hükümlerine aykırı davranıldığı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Ortak Hizmet Projeleri Kapsamında Belediye Taşınmazları Üzerinde Sınırlı Aynı Hak Kurulması

Ortak hizmet projeleri/protokolleri kapsamında, İdare taşınmazları üzerinde sınırlı aynı hak tesis edildiği, protokoller doğrultusunda yapım işleri yapıldığı ve işletme haklarının devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği; diğer dernek ve vakıflar ile

gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği belirtilmiştir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun mülkiyet hakkının içeriğinin düzenlendiği 683'üncü maddesinde, bir şeye malik olan kimsenin, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahip olduğu ifadelerine yer verilmiştir. Sınırlı ayni hakları ise, mülkiyet hakkının içeriğini oluşturan kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkilerinden bazılarının malik tarafından başkasına tahsis edilmesi olarak tanımlayabiliriz.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Buna göre, Belediyeler mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlar üzerindeki sınırlı ayni hak tesis etme işlemlerini 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda gerçekleştirmekle yükümlüdür.

Yapılan incelemede, İdarenin S.. Vakfı ile 5 tane ortak hizmet projesi/protokolleri düzenlendiği, T... Derneği ile 1 tane ortak hizmet projesi/protokolü düzenlendiği, söz konusu protokol hükümleri doğrultusundaki işlerin yapımı ve işletilmelerinin vakıf tarafından üçüncü kişilere devredildiği görülmüştür. İncelenen ortak hizmet projelerine ilişkin protokollerdeki bazı hususlara aşağıda yer verilmiştir:

- İdare ile S... Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 64 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; Belediyenin mülkiyetinde bulunan 16232 ada 4 parsel üzerinden bulunan 7.565,57 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı kültür merkezi yapılması ve faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir.

- İdare ile S... Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 61 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; Belediyenin mülkiyetinde bulunan 16267 ada 330 parsel üzerinde bulunan 1.352,14 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı sosyal kompleksin (Eğitim, Kültür, Sanat,

Ekonomik vb. faaliyetlerinin birini, birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) ortak proje çalışması neticesinde faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir. Aynı taşınmaz için Belediye ile Vakıf arasında 09.05.2017 tarihinde intifa hakkı sözleşmesi imzalanmış ve tapu siciline şerh konulmuştur.

- İdare ile S... Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 67 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; Belediyenin mülkiyetinde bulunan 15696 ada 2 parsel üzerinde bulunan 5.166,14 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı sosyal tesisin (Spor, Sağlık, Park, Eğitim ve Bilimsel çalışma faaliyetlerinin birini, birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) ortak proje çalışması neticesinde faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir. Aynı taşınmaz için Belediye ile Vakıf arasında 09.05.2017 tarihinde üst hakkı sözleşmesi ve intifa hakkı sözleşmesi imzalanmıştır.

- İdare ile S... Vakfı arasında 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 15.10.2015 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; 257 ada, 13 ve 15 parsellerden terk alan üzerine inşaat alanı 4.416,74 m², 3 bodrum katlı, toplam yüksekliği 10,10 metre, 111 adet kapalı ve 46 adet açık otopark yeri, oto yıkama alanı yapılmasıdır. Protokolün süresi 6'ncı maddede 20 yıl olarak belirlenmiştir.

- İdare ile T... Derneği arasında 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 13.07.2015 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu eğitim kampüsü yapılmasıdır. Protokolün 2'nci maddesinde; 257 ada 86 parselde 320,00 m² zemin üzerine yapılacak eğitim kampüsünün, bodrum ve zemin katını Belediyenin yapıp kullanacağı, 1. kat ve üstündeki kısmının ise Derneğin yapıp kullanacağı belirtilmiştir. Aynı maddede, eğitim kampüsünün arsası ve üzerinde inşa edilecek yapının mülkiyetinin Belediyeye ait olduğu, Derneğin imal ettiği yatırımlardan sözleşme sonunda hak talep etmeyeceği ifade

edilmiştir. Protokolün süresi 6'ncı madde 10 yıl olarak belirlenmiştir.

- İdare ile S... Vakfı arasında 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; cevizli mahallesi 16196, 16195, 1684 adalar ve park, park1, park3 ve park4 parselleri üzerinde Belediyenin tasarrufunda bulunan taşınmaza (park alanı) yapılması düşünülen çok amaçlı tesisin (Spor, Kültür, Bilim Tesisleri, Tema Park ve Eğlenti faaliyetlerinin birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) ortak proje çalışması neticesinde faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir. Yine bu Protokol kapsamında Belediye, Vakıf ve özel bir firma (kiracı) arasında 20.07.2017 tarihinde Kiralama Yatırım ve İşletme Sözleşmesi imzalanmıştır.

Protokol hükümleri, sözleşmeler ve bu kapsamda yapılan işler birlikte değerlendirildiğinde, ortak hizmet projeleri ile vakıf ve derneğe, İdare taşınmazları üzerinde sınırlı ayni hak (irtifak hakkı, intifa hakkı, üst hakkı) tesis edildiği anlaşılmaktadır. Kaldı ki ortak hizmet projeleri/protokolleri doğrultusunda tesis, kültür merkezi, otopark gibi yapım işlerinin yapıldığı, söz konusu yapım işlerinin "hizmet" tanımı içerisinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığı da açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yapılan protokollerde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki şartlara uyulduğu, yapılan kültür merkezi, otopark ve tesislerin vatandaşa götürülen "hizmet" olarak değerlendirildiği, hizmet protokollerinin Sayıştay raporlarında yer alması dolayısıyla artık İdarece uygulanan bir yöntem olmadığı, var olan protokollerin süresi bittiğinde tekrar yenilenmeyeceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki şartlara uyulduğu belirtilse de, söz konusu açıklamalara katılmak mümkün değildir. Zira ortak hizmet projeleri ile İdare taşınmazları üzerinde sınırlı ayni hak (irtifak hakkı, intifa hakkı, üst hakkı) tesis edilmesi mümkün değildir.

Yine İdarenin yapılan kültür merkezi, otopark ve tesislerin vatandaşa götürülen

“hizmet” olarak değerlendirildiği minvalindeki açıklamalara katılmak da mümkün değildir. Şöyle ki, ortak hizmet projesi ile 15696 ada 2 parsel üzerinde bulunan 5.166,14 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı sosyal tesis (Spor, Sağlık, Park, Eğitim ve Bilimsel çalışma faaliyetlerinin birini, birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) yapılması öngörülse de yapılan taşınmazın tamamında özel bir eğitim kurumu faaliyet göstermekte ve gerek İdarenin gerekse de vatandaşın herhangi bir kullanımı ya da tasarrufu bulunmamaktadır. Yine, 257 ada, 13 ve 15 parsellerden terk alan üzerine inşa edilen yerde özel bir işletme otopark işletmeciliğinde bulunduğundan, bu ticari faaliyetin vatandaşa “hizmet” götürme ile bağdaştırılması mümkün değildir. 257 ada 86 parselde 320,00 m² zemin üzerine yapılması öngörülen eğitim kampüsü yerine hemşehri dernek binası ile özel gün organizasyonu yapılan salonun yapıldığı düşünüldüğünde, işbu ortak hizmet projesinin de vatandaşa “hizmet” götürme ile ilgilisi bulunduğu düşünülemez.

Sonuç olarak, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumludurlar. İdare taşınmazları üzerinde sınırlı aynı hak tesisi işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümleri ve ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi mevzuata uygunluk açısından önem arz etmektedir.

BULGU 10: Bazı Taşınmaz Kiralama İhalelerindeki Kullanım Amacının İhalede Rekabeti Engellemesi

İdarenin yapmış olduğu iki taşınmaz kiralama ihalesinde, taşınmazın kullanım amacının “Heykel Atölyesi” ve “Musiki Merkezi” olarak dar belirlenmesi suretiyle ihalede rekabetin engellendiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde genel bütçeye dâhil idarelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği; “İlkeler” başlıklı 2’nci maddesinde de Kanun’un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır. Söz konusu ilkelerle kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 17.03.2020 tarihinde yapılan üç yıllık taşınmaz

kiralama ihalesinde, kiralanan taşınmazın kullanım amacının “Heykel Atölyesi” olarak belirlendiği; 19.03.2020 tarihinde yapılan üç yıllık taşınmaz kiralama ihalesinde ise taşınmazın kullanım amacının “Musiki Merkezi” olarak belirlendiği, taşınmazların konumları ve nitelikleri düşünüldüğünde dar kapsamlı belirlenen bu amaçların kiralama ihalesinde rekabeti ve katılımı engellediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İdarenin kendi taşınmazlarını ne şekilde kullanacağına dair tasarrufunun mevcut olduğu, taşınmazların kullanımında bölgesel faktörlerin, sosyoekonomik koşulların, halkın talep ve isteklerinin göz önüne alındığı, bulgu konusu kiralama amaçlarında hemşehri hukuku gereği halkın bir araya gelebileceği merkezlerin, ilçeye değer katan kültürel ve sanatsal etkenlerin göz önüne alındığı, kullanım amacına yönelik herhangi bir kişi ya da firmanın belirtilmediği, ilçede yaşayan vatandaşların istekleri doğrultusunda ihaleye çıkıldığı ifade edilmiştir.

İdare kendi taşınmazlarını görev ve sorumlulukları kapsamında bizatihi kullanabilir. Ancak, taşınmazların kiraya verilmek sureti ile gerçek veya tüzel kişilere kullandırılmasında İdare, 2886 sayılı Kanun’un ilkeleri çerçevesinde tasarrufta bulunmakla yükümlüdür. İdare bahsettiği gerekçelerle, vatandaşların istekleri doğrultusunda gerek kendi taşınmazları gerekse de kullanım hakkına sahip olduğu taşınmazlar üzerinde söz konusu faaliyetlerde bulunabilir. Fakat, taşınmaz kiralama ihalelerinde açıklık ve rekabetin sağlanması elzemdir.

Taşınmaz kiralamalarından elde edilen gelirler, İdare için önem teşkil etmektedir. Hal böyle iken, kiralama ihalelerinde rekabeti ve katılımı engelleyici düzenlemelerin olması, 2886 sayılı Kanun’un ilkelerine aykırı olduğu gibi İdare menfaatlerine de aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 11: Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması

İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmediği halde yol üzeri otoparkların işletilmesi ve değerlendirilmesinin ortak hizmet projesi kapsamına alınarak S... Vakfına devredildiği görülmüştür.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde

işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; 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 görev ve yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir.

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

“Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...) 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.”

İfadelerine yer verilmiştir.

Buna göre, büyükşehir ilçe belediyelerinin yol üstü araç park yerlerini işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek yetkisinin olmadığı; kendilerine yalnızca bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkisi verildiği anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun “Park ücretinin alınması, araçların çektilmesi ve kaldırılması ile muhafazası” başlıklı 79'uncu maddesinde;

“Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespitte yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği; diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmasının gerektiği belirtilmiştir. Yani, ortak hizmet projelerinin hayata geçirilebilmesi için proje kapsamına alınacak faaliyetin; ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunması şartı konulmuştur. Dolayısıyla ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunmayan bir konuyla ilgili meclis kararının varlığı, taraflar arasında protokolün düzenlenmesi ve hatta mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı, bu durumu ortak hizmet projesi statüsüne taşımayacaktır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde, ilçe belediyelerinin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün bulunmamaktadır. Aksi halde, ilçe belediyeleri tarafından yol üstü (sokak arası) otopark işletilmesi ve/veya işletirilmesi halinde uygulanacak cezai müeyyideler 2918 sayılı Kanun'da gösterilmiştir.

Yapılan incelemede, 14.07.2014 tarihli ve 69 sayılı Meclis Kararı ile Belediye Başkanına ortak hizmet ve proje gerçekleştirebilmek için yetki verildiği, verilen bu yetkiye istinaden İdare ile S... Vakfı arasında Maltepe Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan otopark ve otopark olarak kullanılmaya müsait (park ve yeşil alanlar ile yer üstü, yer altı açık ve kapalı otopark alanları dâhil) alanların park, yol kenarı park ve duraklama hizmetlerinin Vakıf tarafından işletilmesine ilişkin hüküm ve koşulların düzenlendiği 15 yıl süreli ortak işbirliği protokolü düzenlendiği ve 02.04.2015 tarihinde protokole ilişkin ilçe mülki idare amirinin onayının alındığı görülmüştür.

Gerek 5216 sayılı Kanun'a göre gerekse 2918 sayılı Kanun'a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işletirilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğundadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde, ilçe belediyelerinin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle, İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmeyen yol üzeri otopark işletmeciliğinin ortak hizmet projesi kapsamına dâhil edilerek bir vakfa devredilmesi mevzuata uygun değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermenin belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayıldığı; 5393 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinin (a) bendinde belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayıldığı; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 10'uncu maddesinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevli oldukları konularda bu Kanun'la birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olduğu denildiği; 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı; bu mevzuat hükümleri göz önüne alındığında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından herhangi bir UKOME kararı alınmamış olan sokaklarda otopark işletmeciliğinin yerine getirilmesinde 5393 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık bulunmadığı; Büyükşehir Belediyesinin yol üstü otopark işletmeciliği yetkisini kendi görev ve sorumluluğundaki alanlarda kullandığından söz konusu yerlerin bu yetki alanının dışında kaldığı; ilçede yol kenarına düzensiz şekilde park edilmesi, firmaların kamuya tahsisli sokak aralarına düzensiz şekilde park ederek trafik akışını etkilemesi ve ihtiyaç sahibi vatandaşların bu alanları kullanamaması, esnafların kendi işletmelerinin önüne şahsi arabalarını sabahtan akşama kadar park etmeleri neticesinde bölgedeki bütün esnafların müşteri kaybetmesi gibi nedenlerle yol üstü otoparkların denetime ihtiyacının olduğu; her ne kadar 5216 sayılı Kanun ve 2918 sayılı Kanun'a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiş olsa da Büyükşehir Belediyesi tarafından da İdareye herhangi bir başvuruda bulunulmadığı ifade edilmiştir.

Yukarıda detaylı olarak anlatıldığı üzere, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (d) bendinde "*bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.*" büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkiler arasında sayılmış; ancak, yol üstü araç park yerlerini işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkileri arasında sayılmamıştır. Mevzuat hükümleri açık ve net olmakla birlikte, farklı bir yorumda bulunmanın ya da sonuç çıkarmanın imkânı yoktur. Büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde, ilçe belediyelerinin yol

üstü otopark işletebilmesi mümkün değildir.

İdarenin yol üstü otoparkların denetime ihtiyacı olduğu gerekçesiyle, Vakıf ile imzalanan ortak hizmet projesi ile yol üstü otopark işletmeciliği yetkisinin Vakfa devredilmesi ve Vakfın da bu yetkiyi Belediye Şirketine kullandırması, farklı sorunlara yol açmaktadır. İdare bir anlamda Vakfı kullanarak, hukuka aykırı otopark uygulamasına neden olmaktadır. Bu hususun hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı da çok açıktır. İdarenin veya Vakfın otopark bedelini ödemeyen vatandaşa ne gibi müeyyide uygulayacağı da belirsizlik taşımaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmeyen yol üzeri otopark işletmeciliğinin ortak hizmet projesi kapsamına dâhil edilerek bir vakfa devredilmesi mevzuata uygun değildir.

BULGU 12: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 32 adet taşınmazın, kiralama ihalesi yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırıldığı görülmüştür.

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun'da yazılı amir hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Söz konusu Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasındaki "2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." hükmüne binaen, yukarıda belirtilen tahliye uygulaması aynı şekilde belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Bahsi geçen mevzuattan anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim usulü de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için füzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde

alınmasıdır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan bazı yerlerin herhangi bir ihale yapılmadan işgal edildiği, bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira ödemesi gibi uygulanarak işgallerin devam ettirildiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından 2022 yılında 32 adet taşınmaz için ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir. Söz konusu bu taşınmazlardan bir kısmının mevcut durumuna aşağıdaki tabloda detaylı olarak yer verilmiştir.

Tablo 11: Ecrimisil Karşılığı Kullanılan Bazı Taşınmazlar

Mahalle	Ada	Parsel	Kullanılan Alan (m ²)	İmar Plan Durumu	Kullanım Şekli	İşgalin İlk Tespit Tarihi
Yalı	1307	1	1201,00	Bakım ve Akaryakıt İstasyonları	Akaryakıt İstasyonu	29.12.2020
Altayçeşme	411	42-43	507,11	Yol	Otopark	08.10.2019
Cevizli	16128	23	450,00	Konut + Yol	Atölye	12.10.2018
Aydnevler	15595	1	3.620,00	Ticaret + Konut	Ekmek Fabrikası	01.01.2016
Küçükyalı	15262	3	300,00	Konut	2 Katlı Kreş	01.12.2021
Altayçeşme	16736	1	280,00	Konut	2 Katlı Kreş	01.12.2021

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İdareye ait taşınmazların değerlendirilmesinde esas yöntemin kiralama işlemleri olduğu, tabloda yer alan İdare taşınmazlarında satış kararı olması ve kiralama işleminin tamamlanamaması sebepleriyle işgal süresi boyunca ecrimisil alınarak kamu zararının önüne geçilmesinin amaçlandığı, söz konusu tespiti yönelik eksikliklerin giderilerek mevzuata uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisil uygulamasının bu şekilde ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil ettiği açıktır. Bu yerlerden imar mevzuatına göre kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi; kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin gerçekleştirilip imar planlarındaki kullanım amaçlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Ecrimisil ya da Kira Karşılığında Kullanılması

İmar planlarında park alanı olarak işlevlendirilen ve tüm vatandaşların kullanımına açık olması gereken yerlerin, ecrimisil ya da kira karşılığında yalnızca özel firmalara amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırmanın belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Kamuya ait gayrimenkuller" başlıklı 11'inci maddesinde, imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği, bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılmayacağı, başka bir maksat için kullanılmayacağı, bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı ifade edilmiştir.

İstanbul İmar Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde parkların; kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan, 19'uncu maddedeki kullanımlara da yer verilebilen alanları ifade ettiği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 19'uncu maddesinde de;

“ ...

c)Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;

1) Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye,

2) 1000 m2 ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m2'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi ile

oyun alanlarına en az 10 metre mesafede olmak ve etrafı çit ve benzeri ile kapatılmak koşuluyla trafo,

3) Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması kaydıyla kapalı otopark,

4) 10.000 m² üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bentte belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit ile trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu, yapılabilir.” denilerek, park alanlarında nelerin yapılabileceği sınırlı olarak sayılmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin tasarrufuna bırakılan park alanlarında yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak 2 adet taşınmaz için kiralama yapıldığı, 3 adet taşınmazın ise ecrimisil karşılığında kullanıldığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda imar plan fonksiyonu park alanı olmasına rağmen plandaki fonksiyonuna aykırı amaçlarla yapılan kiralama ve ecrimisil işlemlerine yer verilmiştir.

Tablo 12: Ecrimisil/Kira Karşılığında Kullanılan Park Alanlarındaki Taşınmazlar

Kullanım Karşılığı	Kira/Ecrimisil Karşılığı Kullanılan Yerlerin Adresi	Kullanılan Alanın Büyüklüğü (m ²)	Alanın Kullanım Durumu	İmar Plan Fonksiyonu
Ecrimisil	Aydınevler Mah. Sanayi Cad.	450,00	Yapı	Park
Ecrimisil	Altayçeşme Tülay Sok.	750,00	Oto Yıkama	Park
Ecrimisil	Altayçeşme Mah. Zühal Sok.	1.240,00	Kış Bahçesi	Park
Kiralama	Aydınevler Mah. Gökçen Sok.	750,00	Okul Bahçesi	Park
Kiralama	Cevizli Mahallesi Tugay Yolu Cad.	613,67	Okul Bahçesi	Park

Tabloda detayları verilen ve imar planında park alanı olarak tespit edilen yerler, kira ya da ecrimisil karşılığında özel firmalara muhtelif amaçlarla kullanılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; söz konusu alanların, imar

planındaki fonksiyonuna uygun hale getirileceği döneme kadar kamu yararı açısından gelir getirmesi amacıyla değerlendirildiği, park alanlarındaki bu kullanımların plandaki fonksiyonuna uygun hale getirileceği zaman sonlandırılarak mevzuata uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Park alanlarındaki söz konusu bu kullanımlar imar mevzuatına aykırılık oluşturduğu gibi İdare taşınmazlarının ecrimisil karşılığında kullandırılması da 2886 sayılı Kanun'a aykırı bir işlemdir. Şöyle ki, ecrimisil bir kiralama yöntemi değildir. İşgale uğrayan ve bu işgali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

Buna göre, toplumun yararlanması için ayrılan park alanlarındaki bu kullanımlar imar mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, İdare tarafından bu kullanımların sonlandırılıp, tahliyelerin gerçekleştirilmesi ve park alanlarının işlevine uygun olarak kamunun kullanımına sunulması önem arz etmektedir.

BULGU 14: Belediyenin Tasarrufundaki Taşınmazların Sermaye Artırımında Kullanılmasına Dair Meclis Kararı Alınması

İdarenin park, yol ve yeşil alan gibi tasarrufu altındaki 56 adet taşınmazın belediye şirketinin sermaye artırımında kullanılmasına dair meclis kararı alındığı görülmüştür.

Belediyeler tarafından taşınmaz satın alınabilmekte ve bunlar üzerinde satma, tahsis, devir gibi çeşitli tasarruflarda bulunulabilmektedir. Söz konusu taşınmazlar belediyelerin mülkiyetinde olduğundan bu konuda söz konusu işlemlerin ihale ile yapılması dışında- herhangi kısıtlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

Belediyeler tarafından tasarruf yetkisine sahip olunan taşınmazlar sadece mülkiyetinde bulunan yerlerle sınırlı değildir. Kanunlarda sayılan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyranğâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, yollar gibi birçok alanda belediyelere verilmiş bazı tasarruf hakları vardır. Mesela belediyeler söz konusu yerlerde yasalara uygun olarak kurulacak işletme, büfe gibi yerleri kiraya verebilir, kanunda öngörülen şartlar dâhilinde bu gibi alanlardan işgal harcı alabilirler. Ne var ki söz konusu yerlerin mülkiyeti belediyelere ait olmadığından bu yerlerin satılması, başka bir kişi veya kuruma devri

mümkün değildir. Bir başka deyişle kanunlarla verilen söz konusu tasarruf hakkından devamlı ve geri dönülemez bir şekilde vazgeçilemez; sokaklar, parklar, meydanlar başka kişi veya kuruluşlara satılamaz ve devredilemez.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 127'nci maddesinde ticaret şirketlerine sermaye olarak getirilebilecek değerler düzenlenmiştir. Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde taşınırlar ve her çeşit taşınmazın; (d) bendinde taşınır ve taşınmazların faydalanma ve kullanma haklarının sermaye olarak konulabileceği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 342'nci maddesinin birinci fıkrasında ise “*Üzerlerinde sınırlı aynı bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları aynı sermaye olarak konulabilir.*” denilerek, aynı sermaye konulacak mal varlığı unsurlarına ilişkin önemli açıklamalara yer verilmiştir. Buna göre, sermaye olarak konulacak taşınmazın nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen şartlarını taşıması gerekmektedir.

İdarenin mülkiyetinde olmayan, sadece tasarruf yetkisi kanunlarla İdareye bırakılan yerleri satması mümkün olmadığı gibi bu yerlerin aynı sermaye artışı suretiyle devri de mümkün değildir. Aynı şekilde bu yerlerin, kullanma ve faydalanma haklarının da sermaye artışına konu edilerek Belediye şirketine devredilmesi de aynı gerekçelerle mümkün değildir. Kullanma hakkı, eşya (mal) üzerinde hak sahibine o eşyadan kullanma ve faydalanma yetkisi sağlayan, mülkiyet sahibini ise mülkiyet hakkının verdiği yetkilerden bazılarını kullanmaktan alıkoyan ve bunların irtifak hakkı sahibi tarafından kullanılmasına müsaade eden sınırlı bir aynı haktır. İdarenin mülkiyetinde olmayan, sadece tasarruf yetkisi kanunlarla İdareye bırakılan taşınmazların kullanma ve faydalanma haklarının devri de taşınmazların devri gibi mümkün değildir. Zira kanunla verilen bir yetki ancak kanunlarda açık hüküm bulunması durumunda devredilebilir.

06.09.2021 tarihli ve 2021/68 sayılı Meclis Kararı'nda;

“Belediyemiz uhdesinde atıl durumda olan bazı taşınmazlarımızın Belediyemiz iştirakçisi ... A.Ş. bünyesinde ekonomik ve sosyal faydasından yararlanabilecek şekilde daha etkin kullanılması, istihdama daha fazla katkı sağlanması, dış yatırımcı desteği alınabilmesi ve yeni katma değerler yaratılması görüşü doğrultusunda; ... A.Ş'nin sermaye artışında aynı sermaye olarak kullanılmak üzere, ekli 4 ana başlık altında listeler halinde yer alan; taşınmazların yetkili mahkeme tarafından ayrı ayrı belirlenecek 10, 20 ve 30 yıl süreyi kapsayan faydalanma ve kullanma hakkı bedelleri üzerinden aynı sermaye olarak ... A.Ş'ne

devrine, bu kapsamda yetkili mahkeme tarafından belirlenecek olan bedeller üzerinden; faydalanma ve kullanma hakkı çerçevesinde değerlendirilecek olan taşınmazların hangilerinin hangi süreyle değerlendirileceği ve bu değerlendirme neticesinde ... A.Ş'nin sermayesinin ne kadar artırılacağı konusunda karar vermek üzere, Belediye Başkanına yetki verilmesi uygun görülmüştür” şeklinde karar alınmıştır.

Yapılan incelemede, meclis kararında faydalanma ve kullanma hakları sermaye artırımına konu edilen 94 adet taşınmazdan 56'sının İdarenin mülkiyetinde olmadığı, kanunlarla tasarrufu İdareye bırakılan yerler veya bu yerler üzerindeki yapılar olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Meclis Kararına konu şirketin sermayesinin tamamının (%100) belediyeye ait olduğu, bu nedenle kararın alınmasındaki temel amacın kamu yararı olduğu, Sayıştay denetimine tabii olan İdare şirkete aynı sermaye olarak verilmesinde de kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması hususlarının dikkate alındığı, söz konusu Meclis Kararında her ne kadar 94 adet taşınmaz için Belediye Başkanına yetki verilmiş olsa da, aynı sermaye olarak Belediyenin mülkiyetinde bulunan 6 adet taşınmazın faydalanma ve kullanma haklarının şirkete devredildiği, belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin aynı sermaye olarak devrinin söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tasarrufu altında olan yerlerin şirkete devredilmediğini belirtse de bahsi geçen meclis kararında bu husus göz ardı edilmiştir. Kanun ile İdarenin tasarrufuna bırakılan sokak, kaldırım, park alanı, yeşil alan ve meydan gibi yerlerin gerek kendilerinin gerekse de kullanım ve faydalanma haklarının İdare Şirketine aynı sermaye olarak devredilmemesi hukuka uyarlık açısından önem arz etmektedir.

BULGU 15: Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç konusu yapılan hizmetler için İdare tarafından ayrıca iskân kontrol ücreti ve yeni açılacak iş yerlerinden ruhsat ücreti tahsil edildiği görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak “karşılıklı” ve “belirli bir

hizmet bedeli” olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

Belediye gelirleri açısından harçlar önemli bir yer teşkil etmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda, belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun’un ikinci kısmı tamamen harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Mezkûr Kanun’un 85’inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” 21.08.1981 tarihli ve 17435 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik’te Kanun’da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı şekilde anlatılmış, Yönetmelik’in 18’inci maddesinde ise Yönetmelik’te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir. Yönetmelik’in 18’inci maddesinde ayrıca Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97’nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun’un 97’nci maddesinde belediyelerin, bu Kanun’da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun ve bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun’da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için Belediye meclisince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği, söz konusu ücretlerin zorunlu tutulduğu, ödenmemesi durumunda harç konusu hizmetin de İdare tarafından tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin örneklere aşağıda başlıklar halinde yer

verilmiştir.

a) İskân kontrol ücretleri

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak yapı kullanma izni harcı alınmaktadır. İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak iskân kontrol ücreti talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabi tutulmuş, 84'üncü maddesinde ise bu harca ilişkin en az ve en çok tutarlara yer verilmiştir.

Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinde yapı kullanma izni harcının konusunu oluşturan "yapı kullanma izninin" belediye fen ve sağlık görevlilerince yapının tamamlanmasını müteakip, İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapılan kontrol sonucunda verilen iskân (oturma) izni olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde de yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti üzerine söz konusu iznin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir başka deyişle yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, mezkûr harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken hem yapı kullanma izni harcının alınması hem de iskân kontrol ücretinin talep edilmesi mevzuata uygun değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Belediye Meclisince belirlenen ücret tarifesine istinaden iskân (yapı) kontrol ücreti alındığı, alınan bu ücret yapının kontrolü nedeniyle teknik eleman hizmeti ücreti olduğu ve iskân harcı ile farklılık arz ettiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare harç konusu yapılmayan hizmet karşılığında bu ücretin alındığını belirtse de, denetimlerde söz konusu ücretlerin ödenmeden yapı kullanma izin belgesi

alınmadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin İdare tarafından tahsil edildiği görülmüştür. Bulguda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere, yapı kullanma izin belgesi ile birlikte tahsil edilen iskân kontrol ücretleri aslında söz konusu harçlar karşılığında teknik eleman hizmeti de dâhil olmak üzere verilen hizmetlerin içinde yer alan unsurlardır. Bu nedenle ayrıca ve zorunlu olarak tahsil edilmesi mevzuata aykırıdır.

b) Ruhsat ücreti (Yeni açılacak işyerlerinden)

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir. Aynı Kanun'un 84'üncü maddesinde bu harca ilişkin metrekare bazında en az ve en çok alınması gereken tutarlara yer verilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm iş yerleri ve işletmelere belediyeler tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği, bu iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde insan sağlığı, çevre kirliliği, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması gibi kriterlerin esasa alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise "İşyeri açma ve çalışma ruhsatı" ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir.

"Ruhsat" kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te iş yeri açılması için bazen "ruhsat" bazen "izin" ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, 2464 sayılı Kanun'da yer alan işyeri açma izni harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinde iş yerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12'nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ilgili kurum tarafından bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın

kesinleşeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, iş yeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni harcı haricinde ruhsat ücreti adı altında bir bedel daha alındığı tespit edilmiştir. Söz konusu ücret ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda iş yeri açma izni yani ruhsatı için sunulan hizmetler karşılığında harç alınacağı belirtilmiş, gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde başvurunun değerlendirilmesi ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının kontrol işlemleri ruhsat süreçleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla zaten ruhsat süreçlerinde yer alan kontrol, muayene, ruhsat gibi hizmetler için iş yeri izni harcı dışında ayrıca ücret alınması mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerinde İdare tarafından;

- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Ruhsatın düzenlenmesi" başlıklı 12'nci maddesindeki "*Sıhhî işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1'de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir. Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılmasında bu Yönetmeliğin dördüncü kısmında belirtilen süreler geçerlidir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı müracaatı sırasında bu Yönetmelikte belirtilen bilgi ve belgeler dışında başka herhangi bir belge istenemez ve başvuru formundaki beyana göre ruhsat işlemleri sonuçlandırılır.*" hükmüne istinaden ruhsat verildiği, beyana istinaden ruhsatın düzenlenmesinin ardından yine aynı Yönetmelik'in "İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi" başlıklı 13'üncü maddesindeki "*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir.*" hükmüne istinaden de işletmenin şartları sağlayıp sağlamadığı mahallinde kontrol edildiği ve işletmenin ruhsatının kesinleştirildiği veya iptal edildiği,

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda işyeri açma ve çalışma izni için sunulan hizmetler karşılığında alınması öngörülen harcın yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in ilgili maddelerindeki evrakların kontrol edilerek beyana istinaden ruhsatın düzenlenmesi ve ruhsatların kesinleşme sürecinde kontrolleri içerdiği, bu evrak inceleme ve iş yeri kontrol

safhasını içeren işlemler için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen iş yeri açma izni harcı alındığı,

- İdare tarafından yeni açılacak iş yerlerinden alınmakta olan ruhsat ücretinin ise iş yeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "*Ruhsatın düzenlenmesi*" başlıklı 12'nci maddesindeki "*Sıhhi işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1'de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder.*" hükmündeki ruhsat başvurusu yapmadan önce tamamlamış olmaları gereken Yönetmelik hükümlerinin ön inceleme talebi ile İdarenin yetkili personeli tarafından mahallinde fenni, sıhhi, itfaiye ve çevre denetimlerinin yapılabilmesi için alındığı,

- Ruhsat ücretinin henüz ruhsata başvurmamış işletmelerin ön inceleme talebiyle İdarenin teknik personelinden aldıkları hizmetin bedeli olarak tahsil edildiği,

İfade edilmiştir.

İdarenin ruhsat başvurusu yapılmadan önce, önce inceleme talebi ile yetkili personelin fenni, sıhhi, itfaiye ve çevre denetimlerinin yapılabilmesi için ücret alındığı ifadesine katılmak mümkün değildir. Zira ruhsat başvurusu yapılmadan işletmelerin İdareye başvuru yapmasında mantık hatası bulunmaktadır. İş yeri açmak isteyen gerçek ya da tüzel kişiler, İdareye ruhsat başvurusunda bulunduktan sonra söz konusu sürecin başlaması için doğası gereğidir. İdarenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesindeki süreçler ve verdiği hizmetler bir bütündür ve hepsi temelde ruhsatın düzenlenmesi ile ilgilidir. Bu nedenle, iş yeri ruhsatı için başvuranlardan işyeri açma izni harcı dışında, harç gibi zorunlu tutularak ruhsat ücreti adı altında bir bedel daha alınmasında hukuka uyarlık yoktur.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabilceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

İdare tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu

tutulması Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyarlı hale getirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 16: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin olduğu ve buna bağlı olarak da İdarenin, işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı görülmüştür.

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

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

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

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Maltepe ilçesinde faal durumda olan iş yerlerinden, örnek olarak seçilen 200 iş yerinden 40 tanesi için İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmediği; buna bağlı olarak da İdarenin işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ruhsat düzenlenmeyen 40 iş yerine ait çevre temizlik vergisi beyanları olduğu, işyeri açma izni harçlarının tahakkuklarının zamanında yapıldığı, İdarede işyeri açma izni harcını, ruhsata bağlı kalmaksızın yoklama veya çevre ve temizlik vergisi beyannamesine bağlı olarak tahakkuk ettirildiği, ilçe sınırlarındaki iş

yerlerine ait işyeri açma izni harçlarının zamanında ve eksiksiz olarak tahsil edilmesine gerekli özenin gösterilmeye devam edileceği ifade edilmiştir.

İstanbul Vergi Dairesinden alınan verilere göre Maltepe ilçesinde faal olan iş yerlerinden örnek olarak seçilen 200 iş yerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı sorgulaması sonrasında, İdarenin Ruhsat ve Denetim Müdürünün kurumsal mail adresinden 25.01.2023 tarihinde gönderilen veride, 40 adet iş yeri için “işyeri açma ve çalışma ruhsatı” düzenlenmediği belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 81’inci maddesinde yer alan işyeri açma izni harcı, iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin tahsil edilen harçtır. Dolayısı ile İdarenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmeyen iş yerlerinden, işyeri açma izni harcını tahsil etmesi anlaşılmalıdır gibi kanunilik ilkesi ile de bağdaşmamaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin işyeri açma izni harcı tahsil edebilmesi, işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesine tabidir. İdare tarafından ruhsat düzenlemeden harç tahsil edilmesi hukuka aykırı olduğu gibi İdareyi dava tarafı yapabilecektir.

BULGU 17: İndirimli Emlak Vergisi Oranı Uygulanan Kişiler Arasında Aktif Sigortalı Olarak Çalışanların Bulunması

Aktif sigortalılıkları ve geliri olduğu halde, indirimli emlak vergisi oranı uygulanan kişilerin olduğu görülmüştür.

Türkiye sınırları içinde bulunan binalar “bina vergisine” tabidir ve bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler ödemektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda söz konusu vergiye ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmış, Kanun’un birinci kısmının ikinci bölümünde muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan daimi ve geçici muafiyetlerin dışında Kanun’un “Nispet” başlıklı 8’inci maddesinde aynen;

“Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²’yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu

meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.” ifadesine yer verilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanının kararı ile sıfıra kadar indirilebileceği düzenlenmiştir.

Anılan hükmün verdiği yetkiye dayanılarak muhtelif tarihlerde çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları ile 1999-2006 yılları için, 2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de 2007 ve müteakip yıllar için yukarıda bahsedilen durumlarda bina vergisi oranının sıfır olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan 38 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nde hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için, hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirin olmaması gerektiği belirtilmiş, mükelleflerin daha sonradan yukarıda belirtilen türden bir gelir elde etmeleri veya ikinci bir mesken binasına sahip olmaları halinde bu durumun belediyeye bildirilmesi zorunlu tutulmuştur.

Aynı şekilde mezkûr Tebliğ’de sosyal güvenlik kurumlarından emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunması halinde, bunlara ait meskene indirimli vergi oranının uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nde emlak vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği, bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi, tapu kayıtlarının Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği, mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanacağı belirtilmiş, gerek duyulması halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirim konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapılabileceği düzenlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan bir başka Genel Tebliğ olan 44 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nin “II- Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri Veya İkinci Bir Meskeni Bulduğunun Tespit Edilmesi Halinde Yapılacak İşlemler” başlıklı

bölümünde; indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacağı açıklanmıştır.

İdareden “emeklilik” ve “hiç geliri olmamak” sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilere ait T.C. kimlik numaraları ve diğer detaylı bilgiler alınmış, söz konusu bilgiler İstanbul Maltepe Sosyal Güvenlik Merkezinden alınan bilgiler ile karşılaştırılmıştır.

Yapılan incelemede; “hiç geliri olmamak” veya “Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan aylık dışında geliri olmamak” sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan 3.063 kişiden 307’sinin 2022 yılı içerisinde aktif sigortalılığı, haliyle de gelir elde ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda bahsi geçen “307 mükellefin muafiyetlerinin kaldırılarak 2022 yılına ait vergi ve vergi ziyayı cezası düzenlendiği ve mükelleflere tebliğ edildiği, yapılan tebliğler sonucunda İdareye müracaat eden bazı mükelleflerin Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan sigortalılık tescil ve hizmet kaydında 2022 yılında çalışmadıkları görüldüğünden, tahakkuk eden vergi ve vergi ziyayı cezaları terkin edildiği, indirimli emlak vergisinden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılması hususunda gerekli yazışmalar yapıldığı, ancak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından, istenilen verilerin paylaşılamayacağı kapsamında cevap verildiği ifade edilmiştir.

İndirimli emlak vergisinden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Bu kapsamda gerek Sosyal Güvenlik Kurumu gerekse de vergi daireleri ile resmi yazışmalar gerçekleştirilmesi, veri paylaşımı konusunda protokoller yapılması verginin güvenliği açısından önem arz etmektedir.

BULGU 18: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmaların tapu idaresi tarafından Belediyeye bildirilmediği, İdare tarafından da herhangi bir bilgi talebinde bulunulmadığı

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.

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 ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemi, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir." hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede; Maltepe ilçesinde 2022 yılı içerisinde kamu kurum ve kuruluşları tarafından 139 adet kamulaştırma işlemi yapıldığı ve bu bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği, bu nedenle İdare tarafından sadece 7 kamulaştırma işlemine ilişkin ek emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatının gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ilçe sınırları içerisindeki yapılmış olan kamulaştırmaların listesinin Maltepe Tapu Müdürlüğünden istenildiği, bundan sonraki süreçte de gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması durumunda, gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilip verilmediği, emlak vergisi ödenip ödenmediği bilinmediğinden bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunup bulunmadığı bilinmediğinden

herhangi bir düzeltme işlemi yapılamayacağı; ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; eski malik adına vergi tahakkuku yapılmaya devam edeceği; bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisi kaybından kamulaştırmayı yapmış olan kamu idaresinin de müteselsil sorumluluğunun devam edeceği açıktır.

Bu itibarla, tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeleri bilgilendirmesi; ilgili mevzuatı çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın TAKBİS sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması; Belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin ve mali tablolarının güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 19: Belediye Personelinin Diğer Kurumlarda Uzun Süreli Görevlendirilmesi

İdarede memur ve kadrolu işçi olarak istihdam edilen bazı personelin İstanbul Valiliği ile Maltepe Kaymakamlığında uzun süreli görevlendirildiği görülmüştür.

Memur personelin kurumlar arası geçici görevlendirmesine ilişkin hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 8'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği açıkça hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkra da belirtilen hâller dışında memurların, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

İdarenin iki memur personelinin, İstanbul Valiliği ve Maltepe Kaymakamlığında devam eden görevlendirilmelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 13: Memur Personelin Görevlendirmelerine İlişkin Tablo

Sıra No	Kadro Unvanı	Görevlendirildiği Kurum	Görevlendirildiği Tarih
1	Mühendis	İstanbul Valiliği	13.06.2014
2	V.H.K.İ	Maltepe Kaymakamlığı	7.03.2016

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediyelerin, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine

getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. İdarenin işçi, sözleşmeli ve taşeron statülerinde istihdam edilen personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilmesine cevaz veren Kanun hükmünden anlaşılacağı üzere, söz konusu görevlendirmelerin geçici süreli olması esastır.

İdarenin üç işçi personelinin, Maltepe Kaymakamlığında devam eden görevlendirilmelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 14: İşçi Personelin Görevlendirmelerine İlişkin Tablo

Sıra No	Statüsü	Görevlendirildiği Kurum	Görevlendirildiği Tarih
1	Kadrolu İşçi	Maltepe Kaymakamlığı	25.12.2009
2	Kadrolu İşçi	Maltepe Kaymakamlığı	22.05.2009
3	Kadrolu İşçi	Maltepe Kaymakamlığı	10.02.2015

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere, İdarede memur olarak istihdam edilen iki personelin ve kadrolu işçi olarak istihdam edilen üç personelin İstanbul Valiliği ile Maltepe Kaymakamlığındaki görevlendirmelerinin uzun süreli olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; belediye personelinin diğer kurumlarda uzun süreli görevlendirilmesi ile ilgili gerekli çalışmalar başlatıldığı ifade edilmiştir.

Hizmetlerin İdarelerin kendi personeli eliyle gördürülmesi esastır. Ancak, 5393 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanun olağanüstü şartların oluşması, geçici iş yükünde artış olması veya kısa sürede personel teminin mümkün olmaması gibi istisnai durumlarda kurumlar arası geçici görevlendirmeye imkân tanımıştır. Buna göre, geçici süreli görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüşmemesi ve amacı dışında kullanılmaması gerektiği açıktır. Geçici olarak diğer kurumlarda görevlendirilen personelin mali ve özlük hakları ise İdare bütçesinden karşılanmaktadır. İstanbul Valiliği ve Maltepe Kaymakamlığında geçici olarak görevlendirilen 5 personel için İdarenin 2022 yılındaki toplam personel gideri 1.646.280,85 TL tutarındadır.

Hal böyle iken, Valilik ve Kaymakamlıkta görevlendirilen personelin yıllardır asli görevleri ile bağları tamamen kesilmiş, ücret ve mali haklar dışında İdareyle hiçbir ilgileri kalmamıştır. Bu şekilde süreklilik arz eden görevlendirmeler, mevzuatın amacına aykırılık teşkil ettiği gibi İdarenin personel giderleri açısından da külfet oluşturmaktadır.

BULGU 20: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçiler için Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla Şirket tarafından söz konusu yükümlülüklerin ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, bunun sonucunda ise söz konusu borçların yapılandırılarak zamlı bir şekilde ödendiği görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

İdarenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptıkları ödemeler; net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin SGK primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; genel bir kaynak yetersizliğinin, belediyelerde görülen geçmiş yılların birikimi ile kronikleşmiş mali imkânsızlıkların sonucu olduğu, 696 KHK kapsamında hizmet alımlarında üst yüklenicinin İdare olması ve işçi alacaklarının diğer takipli alacaklardan önce gelmesi sebebi ile hakediş ödemelerinde işçi alacakları kısmının ödenmeye çalışıldığı, bu durumun genel nitelikteki mali kaynak yetersizliği nedeniyle ortaya çıktığı, herhangi bir gecikme zammı ve gecikme faizi ödenmesine sebebiyet verme kastıyla hareket edilmediği, bundan sonra da mali imkanlar dâhilinde bulguda belirtilen hususların ortaya çıkmaması amacıyla gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin; sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama

sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken SGK primleri ve çeşitli vergi tutarlarının da dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir. Böylece alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken söz konusu kalemler zamanında ödenerek İdare bütçesine gecikme zammı, faizi gibi ek yük binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımını sağlanabilecektir.

BULGU 21: Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi

İdare personelinin, belediye sınırları içerisindeki 18 mahalle muhtarlığında görevlendirildiği görülmüştür.

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 alınır ve alınan harç miktarı, evrak ve vesikalar üzerinde gösterilir.*" ifadelerine yer verilmiş, aynı Kanun'un 21'inci maddesinde ise muhtarlık işlerinin tedviri için lüzumlu kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi masrafların bu harçlardan ödeneceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasının belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacağı açıklanmıştır. Mezkûr maddenin üçüncü fıkrasında da "*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar.*" ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, İdarenin muhtarlıklara kira, ısıtma ve aydınlatma gibi ayni yardımları yapabileceği, "ayni yardım ve desteği sağlar" ifadesinden personel görevlendirilmesi yorumunun çıkarılmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Kaldı ki, İdare tarafından zaten belediye sınırları içerisindeki muhtarlıkların elektrik, doğalgaz ve su faturaları ödenmektedir. Ayrıca muhtarlıkların, belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile belediye taşınmazlarında işlemlerini yürütmesi göz önüne alındığında kira giderlerinin de dolaylı olarak İdare tarafından karşılandığı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde yer alan 18 muhtarlıkta, 696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan İdare personelinin görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından,

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve Yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinde "*Belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; Kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlar.*" denildiği, Belediyeye mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması hususunda ayni yardımın yanı sıra bütçe imkanları ölçüsünde gerekli desteği sağlama görev ve yetkisinin verildiğini,

- Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; "*Mahalli İdareler ile Merkezi İdareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli ayni ihtiyaçlarını karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.*" denilerek, belediyelerin muhtarlıkların ayni ihtiyaçlarının karşılanmasının yanı sıra personel ve araç gibi ihtiyaçlarını da temin edebileceği anlaşıldığı,

- Aynı Kanun'un, "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (a) bendinde; "*Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak...*" hükmü yer aldığı, bu maddeden vatandaşların mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için her türlü faaliyeti gerçekleştirebileceği anlaşıldığı,

- Muhtarlıkların mahalli müşterek niteliğinin tartışmasız olduğu ve kamu görevi ifa ettikleri de 15.11.2017 tarihli ve 41757 dosya – 43654 tutanak numaralı Sayıştay Başkanlığı Temyiz Kurulu Kararlarında net bir şekilde belirtildiği,

- 5393 sayılı Belediye Kanun'un 15'inci maddesine istinaden, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, vatandaşların taleplerinin alınması, mahalli nitelikte sorunların araştırılması, belediye ile ilgili talep ve isteklerin tespit edilmesi, ilgili birimlere iletilmek üzere rapor oluşturularak belediye yönetimine ulaştırılması ve bu nitelikteki hizmetlerin yürütülebilmesi için İdare sınırları içerisinde yer alan mahalli müşterek niteliği tartışmasız olan ve kamu hizmeti ifa eden muhtarlıklarda personel görevlendirildiği,

İfade edilmiştir.

İdarenin muhtarlığa gerekli desteğin sağlanması ifadesinden, personel ihtiyaçlarının temin edilebileceği anlaşıldığı minvalindeki açıklamasına katılmak mümkün değildir. İdare,

“destek” mefhumunu kendisinden önce gelen “ayni” bağlamından bağımsız olarak geniş anlamda değerlendirmekte ve hatalı bir yorumda bulunmaktadır. Zira burada Kanun’un lafzi yorumu ile anlaşılması gereken, belediyelerin muhtarlıklara ayni yardım ve ayni desteği sağlayabileceğidir. Kanun koyucunun aksi bir amacı olsa idi, “ayni” ayırımına gitmeyeceği aşikârdır.

Ayrıca, muhtarlıklardaki personel görevlendirmelerinin 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında yapılmasının da imkânı bulunmamaktadır. Anayasa’ya göre kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Mahalle kurulması, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olduğundan mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını söylemek mümkün değildir. Buna göre, mahalle muhtarlıkları, Anayasa’da mahalli ve merkezi idare kapsamında değerlendirilmediğinden 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi kapsamında değerlendirilerek buralarda İdare personelinin görevlendirilmesi ilgili mevzuatıyla uyumlu değildir.

İdarenin, vatandaşların mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmesi hususunda ihtilaf bulunmamaktadır. Ancak bu faaliyetleri ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ve yasalara uygun olarak yapması hukuki devlet ilkesi gereğidir.

İdarenin bahsettiği 15.11.2017 tarihli ve 43654 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı incelenmiştir. Bahsi geçen Karar’da muhtarlıklara yapılan ücret mahiyetindeki nakdi yardımın mevzuat ile amaçlanan ayni yardım ve desteğin ötesine geçtiği belirtilmiş ve ilgili dairesi tarafından verilen kamu zararının tazmini hükmü tasdik edilmiştir. Yani, söz konusu Karar bulgu konusu tespiti destekler niteliktedir.

Her ne kadar İdare tarafından, muhtarlıklarda personelin vatandaşların talep ve görüşlerini iletmek için görevlendirildiği belirtilse de bu açıklamaya da katılmak mümkün değildir. Zira vatandaşların görüş ve taleplerinin İdareye iletebilmesi için başta hizmet binalarında başvuru noktaları, çağrı merkezi, sosyal medya hesapları, mail ve CİMER gibi birçok kanal mevcuttur. Sadece bu amaç için muhtarlıklarda personel görevlendirilmesi mevzuata aykırılık teşkil ettiği gibi personelin görev tanımı dışında muhtarlık işlerinde çalışması riskine de sebep olacaktır.

Sonuç olarak, yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere, muhtarlıklarda yapılan personel görevlendirmeleri, mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gibi İdare giderlerinde de artışa neden

olmaktadır.

BULGU 22: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

İdare ile en çok üyeye sahip sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, sosyal denge tazminatı dışında, mevzuatında yer almayan muhtelif 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, malî 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 uygulamasına devam olunur.*” denilmektedir. Dolayısıyla sosyal denge sözleşmelerinde Toplu Sözleşme hükümlerinde yer almayan bir mali ve sosyal hakkın kamu görevlilerine ödenebilmesi için ancak 4688 sayılı Kanun hükümlerinde cevaz verilmiş olması gerekmektedir.

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

375 sayılı KHK’nin Ek 15’inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun’a göre yapılan Toplu Sözleşme’de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok

üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede, İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen 01.01.2022 – 31.12.2023 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge sözleşmesinde sosyal tesislerden ücretsiz veya indirimli yararlanma, konut edindirme yardımı, ücretli izin, kreş ve ulaşım gibi sosyal denge sözleşmelerinde yer almaması gereken ve bu yönüyle yasal dayanaktan yoksun konuların düzenlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; uluslararası sözleşmelere göre kamu çalışanları da dâhil olmak üzere bütün çalışanların toplu sözleşme yapma hakkı olduğu, Anayasa'nın 90'ıncı maddesine göre milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda milletlerarası anlaşma hükümlerinin esas alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak sosyal denge sözleşmesi, toplu sözleşme ya da toplu iş sözleşmesi statüsünde olmayıp münferit bir ödeme kaleminin ödenme usulüne ilişkin olarak şekil şartını karşılamak üzere imzalanan bir sözleşmedir. Bu nedenle sosyal denge sözleşmesinde sosyal denge

tazminatı ödemesi dışında yer alan diğer düzenlemelerin bulunmaması gerekmektedir. Kaldı ki, söz konusu sosyal yardım ve haklar, sosyal denge sözleşmelerinin değil Toplu Sözleşmelerin kapsamında olabilecek hususlardır.

Sonuç olarak, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan tazminat dışındaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir konunun yer almaması gerekmektedir.

BULGU 23: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği, 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) fıkrasına 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 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 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 kazanca 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 kazanca 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 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; İdare tarafından sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazançta dâhil edilmediği; bu suretle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafında; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 80'inci maddesine göre, bu Kanun'a göre 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı olanların prime esas kazançlarının hesabında hangi unsurların esas alınacağı düzenlendiği, buna göre sosyal denge tazminatının prime esas kazançlar arasında bulunmadığı, dolayısıyla memurlara yapılan sosyal denge tazminatından prim kesilmemesi gerektiğinin açık olduğu, bahse konu sözleşmeli personelin 02/08/2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmi Gazete'de yürürlüğe giren 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 9'uncu maddesinin (B) fıkrası hükmü uyarınca memur kadrolarına atanmış olduklarından aldıkları sosyal denge tazminatından sigorta primi kesilmemesi gerektiği düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Öncelikli bulgu bahsi geçen sözleşmeli personel, geçmişte memur kadrosuna geçilenler değil, hali hazırda 2022 yılında sözleşmeli olarak istihdam edilenlerdir. Bu nedenle, İdarenin memur kadrolarına atanmış sözleşmeli personele ödenen sosyal denge tazminatından prim kesilmemesi gerektiği yönündeki açıklamasına anlam verilememiştir.

Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre sigortalı sayılacaktır. Bu nedenle, sözleşmeli personelin 4/1-a kapsamında sigortalı sayılması gerekmektedir. Kaldı ki,

söz konusu personel SGK kayıtlarında (hizmet dökümü, bildirge vs.) sigorta kolu 4/1-a'lı olarak tescillidir.

Belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personel için, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (b) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan gerek 2009/37 sayılı Genelge gerekse de 2013/11 sayılı Genelge'de 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (b) fıkrasına göre istihdam edilenlerin, 4/1-a kapsamında sigortalı sayılacağı açıkça ifade edilmiştir.

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.

Yukarıda yapılan açıklamalar bağlamında, İdarenin sözleşmeli personeli, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı olarak kabul etmesi hatalı bir uygulamaya neden olmaktadır.

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

BULGU 24: Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermediği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde; vergi sorumlusunun, verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olduğu; aynı Kanun'un müteakip maddelerinde geçen "mükellef" tabirinin vergi sorumlularına da şamil olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un 11'inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer

ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2022 yılı sonu itibari ile yapılandırma haricinde Gelir İdaresi Başkanlığına 33.963.678,79 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcunun bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; nakit sıkıntısı nedeniyle ödenemeyen tutarlarla ilgili çalışmaların yapıldığı, 2021 Nisan – 2022 Aralık dönemlerini kapsayan vergi borcunun yapılandırıldığı, ödemelerin taksitler halinde gerçekleştirileceği, cari vergi borçlarının zamanında ödenmesi için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermemesi İdare için haksız bir yabancı kaynak yarattığı gibi hukuki sorumluluk da doğurmaktadır. Ayrıca zamanında ve tam ödenmeyen tutarlar için katlanılacak gecikme zamları ve vergi ziyayı da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olacağından ödemelerin düzenli olarak yapılmaya devam edilmesi kamunun yararına olacaktır.

BULGU 25: İdare Envanterine Kayıtlı Taşıtlar ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması

Kamu kurumlarına devir, hibe, satış ve hurdaya ayırma gibi nedenlerle İdare envanterinden çıkarılan taşıtların, Türkiye Noterler Birliğinde İdare adına tescil kayıtlarının devam ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde kamu idarelerinin, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumlu olduğu; kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden,

kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare envanterinden kamu kurumlarına devir, hibe, satış ve hurdaya ayırma gibi nedenlerle çıkarılan 17 adet taşkın, Türkiye Noterler Birliğinde İdare adına tescil kayıtlarının devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; envantere kayıtlı 17 adet aracın devir, hibe, satış ve hurdaya ayırma işlemleri ile ilgili sürecin başlatıldığı ve 2023 yılı sonuna kadar tamamlanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare envanter kayıtlarının fiili durumla uyumlu hale getirilmesi için muhtelif nedenlerle elden çıkarılan taşkınların, ilgili mevzuatlarına göre devir ve tescil işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 26: Elektrik Bedeli Ödemelerinde Ödeme Emri Belgesi Üzerinden Yapılması Gereken Damga Vergisi Kesintilerinin Fatura Tutarı Üzerinden Yapılması

İdareye elektrik sağlayan firma tarafından elektrik faturaların damga vergisi tutarı kadar eksik hesaplandığı, bu nedenle İdare tarafından elektrik bedelinin damga vergisi tutarı kadar eksik ödendiği, ancak genel bütçenin geliri olan bu verginin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun "Konu" başlıklı 1'inci maddesinde bu Kanun'a ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtların Damga Vergisine tabi olduğu; bu Kanun'daki kâğıtlar teriminin, yazılıp imzalamak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek olan belgeler ile elektronik imza kullanılmak suretiyle manyetik ortamda ve elektronik veri şeklinde oluşturulan belgeleri ifade ettiği belirtilmiştir. "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde ise damga vergisinin mükellefinin kâğıtları imza edenler olduğu, resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kâğıtların Damga Vergisini ise kişilerin ödeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ödeme Şekilleri" başlıklı 15'inci maddesinde de, damga vergisi makbuz karşılığı, istihkaktan kesinti yapılması veya basılı damga konulması şekillerinden biriyle ödenir denilerek, damga vergisinin hangi şekillerde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Kanun'a ekli "Damga Vergisine Tabi Kâğıtlar" başlıklı (1) sayılı tablonun; "IV. Makbuzlar ve Diğer Kâğıtlar" başlıklı bölümünün 1-a bendinde, resmi daireler tarafından

yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemeler (avans olarak yapılanlar dâhil) nedeniyle, kişiler tarafından resmi dairelere verilen ve belli parayı ihtiva eden makbuz ve ibra senetleri ile bu ödemelerin resmi daireler nam ve hesabına, kişiler adına açılmış veya açılacak hesaplara nakledilmesini veya emir ve havalelerine tediyesini temin eden kâğıtlardan kanunen binde 9,48 oranında damga vergisi kesintisi yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere resmi daireler tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin kişi ve kurumlarca düzenlenen faturaların ödenmesi sırasında, kanunda belirtilen ödeme usullerinin biriyle damga vergisi alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; kullanılan elektrik tüketimlerine ilişkin olarak, ilgili firma tarafından gönderilen faturaların binde 9,48 oranında damga vergisi kesilerek düzenlenmiş olduğu, bu nedenle ödeme sırasında söz konusu vergi kesintisinin yapılamadığı ve genel bütçenin geliri olan bu verginin muhasebe kayıtlarına alınmaması sebebiyle İdare bütçesinde kaldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; elektrik bedellerine ait faturaların, firma tarafından KDV hariç tutarlar üzerinden binde 9,48 oranında damga vergisi kesintisi yapılarak düzenlendiği, İdareye intikal eden faturalar damga vergisi hariç haliyle geldiğinden düzenlenen ödeme emri belgelerinin net tutar üzerinden hazırlandığı, damga vergisine ait herhangi bir tutarın da İdare bütçesine dâhil edilmediği, dolayısıyla genel bütçede damga vergisine ilişkin herhangi bir kayıp oluşup oluşmadığı konusundaki sorumluluğun kesilen damga vergilerine ait bildirimleri yapmakla sorumlu olan firmada olduğunun düşünüldüğü ifade edilmiştir.

İdarenin açıklamalarına katılmak mümkün değildir. Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere resmi daireler tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin kişi ve kurumlarca düzenlenen faturaların ödenmesi sırasında, kanunda belirtilen ödeme usullerinin biriyle damga vergisi alınması gerekmektedir.

Ancak, kullanılan elektrik tüketimlerine ilişkin olarak, ilgili firma tarafından gönderilen faturalar, binde 9,48 oranında damga vergisi kesilerek düzenlenmiş olduğundan, ödeme sırasında kesinti yapılmamaktadır. Elektrik firmasının fatura düzenlemiş olması, damga vergisini doğuran bir olay olmadığı gibi, fatura bedeli üzerinden hesaplanarak kesinti yapılması yöntemi de, kanunda belirtilen ödeme şekilleri arasında yer almamaktadır.

Kurum tarafından, ödeme emri belgeleri üzerinden kesinti yapıлып, ilgili muhasebe

hesaplarına kaydedilerek vergi dairesine ödenmesi gereken damga vergisinin fatura tutarlarından kesilmiş olması, kanunda belirtilen damga vergisi ödeme usullerine aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca resmi daireler tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin kişi ve kurumlarca düzenlenen faturaların ödenmesi sırasında, damga vergisinin fatura bedeli üzerinden kesilip ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilerek vergi dairesine ödenmesi gerekmektedir.

İdare tarafından damga vergisi kadar eksik ödenen fatura bedelinin muhasebe kayıtlarına alınması sırasında bu vergi tutarının ilgili hesaplara kaydedilmesi ve ilgili vergi dairesine gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Gecekondu Fonu Özel Banka Hesabının Açılmadan Önceki Fon Gelirlerinin İlgili Hesaba Aktarılmaması

Gecekondu fonu kapsamında gelen paralar için 20.11.2019 tarihinde ayrı bir banka hesabı açıldığı; ancak bu tarihten önce cari banka hesaplarında izlenen fon gelirlerinin ilgili hesaba aktarılmadığı görülmüştür.

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

Ayrıca ilgili Kanun'un 13'üncü maddesi;

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

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

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

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması

gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” şeklindedir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

Yapılan incelemede; İdarenin gecekondur fonu kapsamında gelen paralar için 20.11.2019 tarihinde ayrı bir banka hesabı açtığı, bu hesap açılış tarihinden önce gelen ve İdarenin cari banka hesaplarında izlenen gelirlerin gecekondur fonu özel banka hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Gecekondur Fonu hesabı açılmadan önce cari hesaplara gelen tutarların tespit çalışmaları başlatıldığı, yapılan taramalar sonucunda 20.11.2019 tarihinden önce banka hesap ekstrelerinde bulunacak tutarların gecekondur fonu özel banka hesabına aktarılması için gereken özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdarenin gecekondur fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılabilmesi adına, gecekondur fonu hesabının açılış tarihinden (20.11.2019) önce de İdarenin cari banka hesaplarına gelen fon gelirlerinin tespitinin yapılması ve gecekondur fonu özel banka hesabına aktarılması önem arz etmektedir.

BULGU 28: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına 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 aktarılmadığı 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.

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.

Mezkûr 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; İdare tarafından, 2022 yılı sonu itibarıyla 48.016.658,20 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, nakit sıkıntısı nedeniyle ödenemeyen tutarlarla ilgili çalışmaların yapıldığı, Kurum borçlarının zamanında ödenmesi için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdarenin 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.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda, “Diğer Bulgular” bölümünün, “Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi” başlıklı 20 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda, “Diğer Bulgular” bölümünün “Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı

			Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Yapılması” başlıklı 8 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Kamu İhale Kanunu’nun 21/f ve 22/d maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10’unun Aşılması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun, “Diğer Bulgular” bölümünde, “Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması” başlıklı 7 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Bazı Yapım İşlerinin Ortak Hizmet Projesi Kapsamına Alınması, Bu İşlerin Yapımının ve İşletilmesinin Projenin Diğer Tarafı Olan Vakıf Tarafından Üçüncü Kişilere Devredilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda, “Diğer Bulgular” bölümünün “Ortak Hizmet Projeleri Kapsamında

			Belediye Taşınmazları Üzerinde Sınırlı Aynı Hak Kurulması” başlıklı 9 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun, “Diğer Bulgular” bölümünün “Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması” başlıklı 11 numaralı bulgusunda yer verilmiştir.
Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun, “Diğer Bulgular”

			bölümünün “Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması” başlıklı 16 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda, “Diğer Bulgular” bölümünün “Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi” başlıklı 23 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödemesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda, “Diğer Bulgular”

			bölümünün “Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması” başlıklı 22 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Kıdem Tazminatı Tutarlarının Gerçeği Yansıtılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünün “Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Hesaplanması” başlıklı 2 numaralı bulguda yer verilmiştir.