



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BEŞİKTAŞ BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7.	DENETİM BULGULARI	14
8.	EKLER.....	90

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife.....	45
Tablo 10: Beşiktaş Belediyesi Borç Stok Tavan Tutarı	60
Tablo 11: 2020 Yılı Ödenek ve 21/f ve 22/d'ye Göre Yapılan Harcama Miktarları	68

KISALTMALAR

- AŞ:** Anonim Şirket
- ATM:** Automatic Teller Machine
- BJK:** Beşiktaş Jimnastik Kulübü
- İBB:** İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- KHK:** Kanun Hükmünde Kararname
- KDV:** Katma Değer Vergisi
- TEDAŞ:** Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
- TRT:** Türkiye Radyo Televizyonu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
2. İdare Bina ve Arsalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Fazla Taşınmaz Bilgisi Olması
3. Yurt ve Kreşlerde Katma Değer Vergisi Hesaplarının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Muhasebe Programında Yer Alan Bekleyen Tahakkukların Gerçeği Tam Olarak Yansıtılmaması
2. Emanetler Hesabında Kayıtlı Tutarlardan Zaman Aşımına Uğrayanların Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi
3. Kesin Teminat Mektuplarından Bazılarının İade Edilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarından Çıkartılmaması
4. Taşınır İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması
5. Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmadığı Halde Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması
6. Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının Geçici İşgaliye Bedeli Karşılığı Kullanılması
7. Bazı Taşınmazların Dernek Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Derneğin Birikmiş Ecrimisil Borcu Bulunması
8. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
9. Sayıştay İlamlarının Tahsili Aşamasında Faiz Alınmaması
10. Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

11. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması
12. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bir Kısımından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatlarının Yapılmaması
13. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Harcı Hesabına Dâhil Edilmesi Gereken Alanlardan Bazılarının Hesaplamada Dikkate Alınmaması
14. İndirim Hakkı Olmayan veya Bu Hakkını Daha Sonradan Kaybeden Bazı Kişilerin İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanması
15. Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi
16. Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısımından Büyükşehir Belediyesince Alınan ve Geçmiş Yıllara Ait Olan %10'luk Payların Söz Konusu İdareden Talep Edilmemesi
17. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması
18. Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi
19. İdarenin İşlettiği Sosyal Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması ve Diğer Kurum ve Kuruluşların Personeli İçin Tespit Edilen Ücretlerin Fazla Olması
20. Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yüğü Getirilmesi
21. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşletmelere Kapatma Cezası Verilmemesi
22. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi ve Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması
23. Elektrik Faturalarında Yer Alan TRT Payının Ödenmesi
24. İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatı Olmaması

25. İdarenin Borç Stokunun Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşmasına Karşın Meclis Kararı ile Borçlanması
26. Yapılandırmalar ile Birlikte Yılı İçerisinde Toplam %10'u Aşan İç Borçlanma Olmasına Karşın Meclis Üye Tam Sayısının Salt Çoğunluğunun Kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Onayı Alınmaması
27. Mevcut Şirketin Cumhurbaşkanı İzni Olmadan Hibe Yoluyla Devralınması
28. Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçe Ödeneğinin%10'unun Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmadan Aşılması
29. İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılanırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması
30. Beşiktaş Akademi Kapsamında Lise, Üniversite Hazırlık ve Kültür Sanat Kursları Eğitim Hizmeti Alım İşinde Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümler Bulunması
31. Yemek Pişirilmesi ve Dağıtılması İşlerinde Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla Parçalara Bölünerek Alımlar Yapılması
32. Sözleşme Damga Vergisi Tahsilatlarından Bazılarının Firmaya Ödeme Yapılırken Tahsil Edilmesi
33. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması
34. Sosyal Denge Sözleşmelerinde Yapılan Düzenlemeler ile Emeklilik Tazminatı Ödemesi Yapılması
35. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
36. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi ve Payın Zamanında Aktarılmamasından Dolayı Faiz Ödenmesi

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Beşiktaş Belediyesinin karar organı olan Beşiktaş Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Beşiktaş Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim

belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 4 adet memur başkan yardımcısı, 2 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	428	325
Sözleşmeli Personel	-	27
Kadrolu İşçi	184	96
Geçici İşçi	-	0
Toplam	612	448
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1314

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 7 adet şirketi 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 Beşiktaş Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	75.041.000,00	18.128.683,23 16.301.099,82	76.868.583,41	69.498.484,06	7.370.099,35	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	13.161.500,00	1.079.656,81 1.428.240,22	12.812.916,59	9.770.586,99	3.042.329,60	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	375.742.500,00	200.112.077,89 171.842.397,25	404.012.180,64	369.880.640,12	34.131.540,52	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	25.000.000,00	5.052.640,41 0,00	30.052.640,41	29.528.462,48	524.177,93	0,00
05	Cari Transferler	269.896,58	11.042.000,00	8.541.000,16 6.582.247,80	13.270.648,94	12.625.722,90	439.708,53	205.217,51
06	Sermaye Giderleri	0,00	48.013.000,00	6.990.000,00 11.750.073,41	43.252.926,59	40.620.700,91	2.632.225,68	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	1.000.000,00	0,00 1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00 0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	31.000.000,00	0,00 31.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		269.896,58	580.000.000,00	0,00	580.269.896,58	531.924.597,46	48.140.084,61	205.217,51

Beşiktaş Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 580.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 269.896,58 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 580.269.896,58 TL olmuştur. Yıl içinde 531.924.597,46 TL Bütçe Gideri yapılmış, 48.140.084,61 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 205.217,51 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	441.915.000,00	264.579.301,38	7.885.290,91	256.694.010,47	58,08
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	25.860.000,00	8.975.822,21	10.256,77	8.965.565,44	34,67
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.000.000,00	400.000,00	0,00	400.000,00	20,00
05- Diğer Gelirler	111.225.000,00	75.635.238,10	297.112,09	75.338.126,01	67,73
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Toplam	580.000.000,00	349.590.361,69	8.192.659,77	341.397.701,92	58,86
---------------	----------------	----------------	--------------	----------------	-------

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri (%58,86) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%58,08) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%34,67) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	75.041.000,00	69.498.484,06	92,61
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	13.161.500,00	9.770.586,99	74,24
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	375.742.500,00	369.880.640,12	98,44
04- Faiz Gideri	25.000.000,00	29.528.462,48	118,11
05- Cari Transferler	11.042.000,00	12.625.722,90	114,34
06- Sermaye Giderleri	48.013.000,00	40.620.700,91	84,60
07- Sermaye Transferleri	1.000.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	31.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	580.000.000,00	531.924.597,46	91,71

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 91,71 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2020 giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlar aşılmamıştır. Faiz harcamaları ve cari transferlere ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	220.417.151,37	261.607.353,21	264.579.301,38	18,69	1,14
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.132.789,61	7.637.030,92	8.975.822,21	-31,40	17,53
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	266.200,00	345.700,00	400.000,00	29,86	15,71
Diğer Gelirler	64.741.746,53	69.851.916,64	75.635.238,10	7,89	8,28
Sermaye Gelirleri	1.286.712,00	0,00	0,00	-100,00	0,00
Toplam	297.844.599,51	339.442.000,77	349.590.361,69	13,97	2,99
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.000.785,45	25.704.719,56	8.192.361,69	1184,73	-68,13
Net Toplam	295.843.814,06	313.737.281,21	341.397.701,92	6,05	8,82

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 27.660.420,71 TL'lik (%8,82) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 54.300,00 TL (%15,71), vergi gelirlerinde 2.971.948,17 TL (%1,14), diğer gelirlerde 5.783.321,46TL (%8,28), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde ise 1.338.791,29 TL (%17,53) artış olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	52.867.126,09	61.020.804,34	69.498.484,06	15,42	13,89
SGK Devlet Prim Giderleri	7.373.932,45	8.502.612,21	9.770.586,99	15,31	14,91
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	228.152.632,20	235.656.182,57	369.880.640,12	3,29	56,96
Faiz Giderleri	22.769.379,81	29.836.592,61	29.528.462,48	31,04	-1,03
Cari Transferler	17.234.079,29	6.143.783,95	12.625.722,90	-64,35	105,50
Sermaye Giderleri	25.903.818,41	30.329.736,58	40.620.700,91	17,09	33,93
Sermaye Transferleri	20.005.251,03	0,00	0,00	-100,00	0,00
Toplam	374.306.219,28	371.489.712,26	531.924.597,46	-0,75	43,19

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 160.434.885,20 TL (%43,19) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 8.477.679,72 TL (%13,89), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.267.974,78 TL (%14,91), cari transferlerin 6.481.938,95 TL (%105,50) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 134.224.457,55 TL'lik (%56,96), sermaye giderlerinde 10.290.964,33

TL'lik (%33,93) artış bulunmaktadır, buna karşın faiz giderlerinde 308.130,13 TL'lik (%-1,03) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 552.245.778,93 TL, Faaliyet Geliri 429.009.563,92 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 123.236.215,01 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İston İstanbul San.Tic.AŞ	28.500.000,00	855,00	0,0030
2	İsfalt Asfalt San.Tic.AŞ	75.000.000,00	11.115,03	0,0003
3	İsbak Ulaşım Haberleşme San.Tic.AŞ	28.500.000,00	1.215,00	0,000012
4	Beltaş AŞ	15.805.404,88	10.753.716,29	99,954763
5	Personel AŞ	15.000.000,00	15.000.000,00	100

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Beltaş Beşiktaş İşletmecilik	15.805.404,88	6.071,86	0,03840
2	Kent-Yol Şişli	15.807.894,73	1.081,26	0,00684

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve

kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

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

Bu çerçevede; İdarede Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

İdarenin organizasyon şeması mevcuttur. İdarenin organizasyon yapısı “Görev Dağılımı” ile belirlenerek yazılı hale getirilmiştir. Ancak görev dağılımı tüm personel için değil müdürlük bazında yapılmıştır. Birimlerinin ve personelin görev tanımlarının belirlendiği dokümanlar (yönetmelik, yönerge, genelge vb.), çalışanların yetkilerinin ve sorumluluklarının belirlendiği dokümanlar (yönetmelik, yönerge, genelge vb.), kurum içi duyuru metinleri ve görev kartlarının bulunmadığı anlaşılmıştır.

İdarenin yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmış, mevzuatın açıkça birleştirilemez olarak tanımladığı görevlerle ilgili olarak yapılan görevlendirmelerde bir yanlışlığa rastlanılmamıştır.

2017 yılında İdarenin Strateji Geliştirme Müdürlüğü koordinatörlüğünde tüm birimler ile süreç çalışması yapıldığı, süreçler ile sorumluları ve iş akışlarının tanımlandığı anlaşılmıştır. Toplantı tutanaklarından iş tanımlarının ve süreçlerinin katılımcı bir yöntemle belirlendiği anlaşılmıştır. İdare faaliyetlerine ait iş akış süreçlerinin gösterildiği belgeler olarak süreç listesi ve süreç haritası bulunmaktadır.

Belediye Başkanı tarafından “İmza Yetkileri Yönergesi” ile Başkan Yardımcıları ve Müdürlere yetki devri yapılmış olup, ilgililerine yazı ile bildirilmiştir.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi”nin göreve başlayan her bir memur ve sözleşmeli personele imzalatıldığı ve belge özlük dosyalarında muhafaza edildiği anlaşılmıştır.

İdareye ait bilgi yönetim sisteminin ISO-27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi belgesine sahip olduğu anlaşılmıştır.

Buna karşın;

İdarenin, 2015 ve 2016 yıllarını içine alacak şekilde İç Kontrol Uyum Eylem Planının Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ndeki Kamu İç Kontrol Standartlarını içerecek şekilde hazırlandığı, ancak yürürlüğe konulmadığı, dolayısıyla eylem planında öngörülen eylemlerin yapılmadığı veya tamamlanmadığı, bu eylem planı çalışmasından sonra yeni bir eylem planı da yapılmadığından 2020 yılını içine alan bir Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının da bulunmadığı anlaşılmıştır.

Ayrıca söz konusu Eylem Planının üst yönetici tarafından onaylanarak yürürlüğe konulmadığı gibi, Eylem Planında öngörülen faaliyet ve düzenlemelerin gerçekleşme sonuçları, idarelerin strateji geliştirme birimleri (mali hizmetler müdürlüğü) tarafından en az altı ayda bir olmak üzere düzenli olarak izlenmesi, değerlendirilmesi ve üst yöneticiye raporlanması gerekirken bu işlemlerin de yapılmadığı anlaşılmıştır.

İdarenin, personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmesi ve kurum çalışanlarına duyurulması hususunda çalışmaları tam olarak bitirilmemiştir. Ayrıca yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiş olmasına karşın mevcut sistemin iyileştirilmesi ve eksikliklerin giderilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

İdarede; personelinin yeterliliği ve performansı yılda en az bir kez değerlendirilmediği ve değerlendirme sonuçlarının personel ile görüşülmediği, performans değerlendirmesi yapılmadığından personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınmadığı, insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususların yazılı olarak belirlenmediği anlaşılmıştır.

İdarede hassas görevler tam olarak belirlenmemiş, bu görevlerin kural setleri ve prosedürleri oluşturulması adına çalışmalar devam etmektedir.

İdarenin amaç ve hedeflerine yönelik riskler belirlenmemiş, dolayısıyla risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz edilmemiş ve risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmamıştır. Ayrıca İdare amaç ve hedeflerine yönelik riskler belirlenmediğinden kontrol faaliyetlerinin de belirlenmediği anlaşılmıştır.

İdarenin Stratejik Planında tehditler ve zayıf yönler belirtilmiştir. Aynı zamanda süreç bazlı risklere ilişkin de birim temsilcileri ile çalışmalar yapılmış olmasına karşın iç kontrol uyum eylem planı revize edilemediğinden plana işlenememiştir. İdarede belirlenen kontrol faaliyetlerinin uygulanması için sorumlular belirlenmiş fakat süreklilik arz etmemiştir.

İdarede veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut olup sistem odası içerisinde yer alan depolama ünitesinde ve birimlerin fiziki arşivleri vardır. Ancak fiziki ve elektronik arşiv üniteleri yeterli değildir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile 2014 yılında oluşturulmuş daha sonra revize edilmemiştir. Ayrıca İdarede yer alan birimler iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmemekte ve kurula raporlamamaktadır. Bu bağlamda, kurulun üst yöneticinin onayına sunmuş olduğu herhangi bir değerlendirme de söz konusu değildir.

İdarede mevzuatında belirtilen tutarı aşan taahhüt evrakları ile sözleşme tasarılarından bazılarının Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından ön mali kontrolü yapılmamıştır.

İdarede bir iç denetçi bulunmakla birlikte, iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışması söz konusu değildir.

İç kontrol çalışmaları revize edilmediğinden kurum personeli ve üst yönetim tarafından sahiplenilmesi tam olarak sağlanamamıştır.

Belediyenin kullanımındaki mali verilerin, personele ilişkin bilgilerin, taşınır/taşınmaz varlıklarına ilişkin bilgilerin, kurumsal evrak arşivindeki bilgilerin bulunduğu bir sistem olmakla beraber; bu sistemin performans ve faaliyet bilgilerini içermediği, performans yönetiminin yapıldığı ve raporlandığı bir sistemin bulunmadığı anlaşılmıştır. Farklı birimlerde ve sistemlerde kaydedilen dağınık haldeki veri diğer birimlerden bağımsız olarak saklanmakta ve sistemli olarak paylaşılmamaktadır. Bu durum, yöneticilerin idarenin tümünü kapsayan bilgiye ulaşmasını engellemektedir.

Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususlardan bir kısmı yerine getirilmiş olsa da, önemli bir kısmının yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

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

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı

Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

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

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

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

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

Ayrıca, Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazlarının envanterinin yapılarak, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan, Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilecektir. Mali hizmetler birimince de bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacaktır.

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

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

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

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

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

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

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

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediyenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmazlarına ilişkin formlar ve icmal cetvellerinden sadece Tapuya Kayıtlı Olan Taşınmazlar ile Tapuya Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar icmal cetvellerinin düzenlendiği ancak bunların da güncellenmediği, bunun dışında bir form ve icmal cetveli

düzenlenmediği, idarede kayıtlı taşınmaz sayısı ve mevcut kullanım şekli bilgisi ile tapu kayıtlarının uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaların yapılmadığı, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği, belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, muhasebe kayıtları ile tapu kayıtlarının 46 adedi eşleşmekte, buna karşın tapuda yer alan 80 adet kaydın detay bilgisi mahallenin isminin değişmesi, bölünen parsel bilgilerinin güncel olmaması gibi nedenlerle örtüşmemektedir. Ayrıca İdarenin muhasebe kayıtlarında yer alan 98 kayıt ile Emlak İstimlak Müdürlüğünde mevcut olan 23 kayıt tutarsızlık göstermektedir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; eksik ya da hatalı kayıtlar üzerinde gerekli güncellemelerin yapılacaktır, hataların giderileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 2: İdare Bina ve Arsalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Fazla Taşınmaz Bilgisi Olması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilmesine ilişkin muhasebe kayıtları gerçeğe uygun bilgi içermemektedir.

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.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsis edilen binalar,

tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmek suretiyle idarenin muhasebesine dahil edilecektir.

Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 251-Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgisine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortisman tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına Alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Emlak ve İstimlak Müdürlüğü verilerine göre ve fiili olarak 3 adet taşınmaz (2 adet bina, 1 arsa) tahsisi söz konusu iken muhasebe kayıtlarında tahsisli görülen 13 adet taşınmaz bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; son yapılan güncellemelerin muhasebe birimine aktarılmadığı, bulguda bahsedilen konunun Emlak İstimlak Müdürlüğü ile görüşülerek en kısa sürede gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin hatalı yapılması ve ilgili müdürlüklerdeki bilgilerde tutarlılık olmaması nedeniyle, 2020 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortisman tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı fazla tutarla yer almıştır.

BULGU 3: Yurt ve Kreşlerde Katma Değer Vergisi Hesaplarının Kullanılmaması

Katma değer vergisinin konusunu oluşturan ve Belediye için indirim hakkı doğuran faaliyetler ile mal ve hizmet satışı nedeniyle katma değer vergisi hesaplanması gereken faaliyetler için katma değer vergisi hesapları kullanılmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; "191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde bu hesabın, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, 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 Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Niteliği" başlıklı 293'üncü maddesinde ise bu hesabın, teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

İdarenin özel gelir ve gideri olan otopark, kreş, yurt vb. bütçe içi işletme faaliyetleri bulunmaktadır. Bu işletmeler için yapılan her harcama gelir elde etmek amacı ile yapılmaktadır. Bu işletmeler Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği uyarınca münhasıran ilgili kurum ve kuruluş mensuplarına hitap etmemeleri sebebiyle istisna kapsamına girmemektedir. Dolayısıyla bu işletmeler bünyesinde yapılan işlemler KDV mükellefiyeti doğurmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; bütçe içi işletmeler şeklinde hizmet vermesi gereken söz konusu işletmelerin, otopark işletmesi dışında, bütçe içi işletme şeklinde kullanılmadıkları ve işletmelerin elde ettikleri gelirlerin ve işletmeler için yapılan giderlerin İdarenin muhasebe sistemi içerisinde muhasebeleştirildikleri görülmüştür. Ayrıca söz konusu işletme faaliyetleri için kurumlar vergisi de tesis edilmemiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; bahse konu olan harcamalara ilişkin tüm işlemlerde 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanılması konusunda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye hesaplarında KDV hesaplarının kullanılmaması; belediyenin mal ve hizmet satın alınması nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisini indirim konusu yapamamasına, mal ve hizmetin satılması sırasında alıcılar tarafından ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından hesaplanan katma değer vergisine konu olan işlemler için KDV hesaplamamasına, dolayısıyla 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi ve 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesaplarının mali tablolarda görünmemesine neden olmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Muhasebe Programında Yer Alan Bekleyen Tahakkukların Gerçeği Tam Olarak Yansıtması

İdare tarafında kullanılan muhasebe programında mali tablolara yansımayan bekleyen tahakkuklar yer almakta ve söz konusu kayıtların bazıları idarenin mali rapor ve tablolarını etkilemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'nin "Amaç" başlıklı 1'nci maddesine göre bu Yönetmeliğin amacı, il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.

İdarenin tahakkuk ve tahsilatları üzerinde yapılan incelemelerde; bekleyen tahakkukta açık bir şekilde bulunan bir kısım kaydın açıldıktan sonra gerçekleşmediği ve muhasebe kayıtlarına yansımadağı; ancak, bu kayıtların ayrıştırma yapılarak bekleyen tahakkuktan terkin edilmediği; bekleyen tahakkukta bulunan ve kayda esas bazı işlemlerin gerçekleştirilerek muhasebe kayıtlarına alındığı, ancak, bunların bekleyen tahakkuklarının kapatılmadığı ve bekleyen tahakkukta bulunan bazı kayıtların idarece gerçekleştirilmesi gereken işlemler (ruhsatsız işyerine ruhsat verilmesi nedeniyle tahsil edilmesi gereken tutarlar vb.) olması nedeniyle bekleyen tahakkuklarda yer aldığı anlaşılmıştır.

Yapılan denetim ve incelemede; 31.12.2019 tarihi itibarıyla bekleyen tahakkukta yer alan 24.757 adet kayıt sayısının ve 16.478.747,16 TL'lik toplam tutarın 31.12.2020 tarihinde 319 adet kayıt sayısı ve 1.123.022,23 TL'lik tutara indirildiği tespit edilmiş, ancak görece iyileşme olmasına karşın 1.123.022,23 TL'lik tutardan idarenin mali rapor ve tablolarına yansımadağı tutarın ne kadar olduğu tam olarak tespit edilememiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; Mali Hizmetler Müdürlüğünün incelemesi neticesinde, açıkta bulunan bir kısım kaydın yapıldıktan sonra gerçekleşmediği ve dolayısıyla muhasebe kayıtlarına yansımadağının görüldüğü, konu hakkında ilgili müdürlüklerin bilgilendirildiği ve bekleyen tahakkukların terkin ya da kesinleştirme işlemlerini ivedilikle tamamlamalarının istendiği ve bulgu konusu noksanlığın giderilmesine ilişkin çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve İdarenin gelirlerinin düzgün bir şekilde takip ve tahsil edilebilmesi için bekleyen tahakkuklar üzerinde İdarece yapılan çalışmaların tamamlanması, ilgili Müdürlükler nezdinde fiili durum ile muhasebe kayıtlarının tam olarak örtüşmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Emanetler Hesabında Kayıtlı Tutarlardan Zaman Aşımına Uğrayanların Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi

Emanetler Hesabında yer alan tutarların bazıları zaman aşımına uğramasına rağmen gelir kaydedilmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "33 Emanet Yabancı Kaynaklar" başlıklı 256'ncı maddesinde; muhasebe birimince emanet yabancı kaynak olarak nakden veya mahsuben tahsil olunan tutarların, çeşitlerine göre bu gruptaki hesapların altında bölümlenmesine ilişkin esasların, kaydedilen tutarlardan tahsil, geri ödeme ve zamanaşımına uğrayanların bütçeye gelir kaydedilmesinde Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı düzenlenmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat Genel Müdürlüğü) 16.08.2004 tarihli Emanet Yabancı Kaynaklar, Ödenecek Vergi ve Yükümlülükler ve Özel Tahakkuklar Hesaplarının Ayrıntı Kodları ve Zamanaşımı Süreleri Konulu 2. no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genelgesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Genelge'nin IV- "Zamanaşımı Süreleri ve Başlangıcı" bölümünde saymanlıklarca tahsil edilerek emanetler hesabına kaydedilen paraların, zamanaşımı bakımından genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımına tabi olanlar ile zamanaşımına tabi olmayan emanetler olmak üzere altı grupta toplandığı belirtilmiştir. Aynı bölümün "Zamanaşımı Süresi Belirtilmeyen Emanetler" başlıklı 'G' bendinde; anılan Genelgede sayılan emanetler kapsamına girmeyen emanetlerin

bütçeye gelir kaydedilmesine ilişkin zamanaşımı sürelerinin Bakanlıkça belirleneceği ifade edilmiştir.

Emanetlerin Zamanaşımı Sürelerine ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat Genel Müdürlüğü) 29.12.2017 tarihli ve 28394 sayılı yazısında anılan Genelge'de zamanaşımı süreleri belirlenmiş olanların belirlenen sürelerin sonunda, zamanaşımı süresi belirlenmemiş olanlar için ise kayıtlara alındığı tarihten itibaren genel hükümlere göre onuncu (10) yılın sonunda zamanaşımına uğrayacağına değerlendirildiği belirtilmiştir.

Ayrıca, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 146'ncı maddesinde, Kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacağın on yıllık zamanaşımına tabi olduğu ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 5 inci maddesinde de bu kanun ve Borçlar Kanunu'nun genel nitelikli hükümlerinin, uygun düştüğü ölçüde tüm özel hukuk ilişkilerine uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, emanetler hesabında kayıtlı olup da zaman aşımına uğrayan tutarların kamu idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2020 yılı içerisinde 10 yıllık zamanaşımının dikkate alınarak 2010 yılı ve öncesine ait toplam 1.671.148,22 TL'lik tutarın gelir kaydedildiği 796.038,87 TL'lik tutarın ise emanetler hesabında bekletildiği anlaşılmıştır. Mevzuat hükümleri ve düzenlemeler gereği özelliğine göre zamanaşımı bakımından genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımı durumu söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda, emanetler hesabında bekleyen tutarların gelir kaydedilmesi için 10 yıllık zamanaşımı süresinin değil özelliğine göre hangi zamanaşımı süresine tabi ise o sürenin dikkate alınması gerekir. Ayrıca hali hazırda emanetler hesabında bulunan toplam 796.038,87 TL'lik tutarın da özelliğine göre gelir kaydedilmesi gereken tutarın ayrıştırması yapılarak söz konusu tutarlar gelir kaydedilmelidir. Aksi halde 333-Emanetler Hesabının olması gerekenden fazla görünmesi durumu oluşmaktadır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından, 10 yılı aşan emanetlerin zaman aşımı nedeni ile kurum lehine irat kaydedildiği; bahse konu olan, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımı durumları için de yıl içerisinde gerekli çalışmaların yapılarak eksikliklerin giderileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından 333-Emanetler Hesabına alınan tutarların Bakanlığın bahsi geçen genelgesinde yer alan sürelerle uygun şekilde takibinin yapılması ve zaman aşımına uğrayanların bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kesin Teminat Mektuplarından Bazılarının İade Edilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarından Çıkartılmaması

İdare, ilgililere iade edilmediği için bankasına iadesi gereken kesin teminat mektuplarının bazılarını iade etmemiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin Teminat ve Ek Kesin Teminatların Geri Verilmesi" başlıklı 13'üncü ve 14'üncü maddelerine göre mahsup işlemlerinin, yüklenicinin bu işten dolayı idareye ve Sosyal Sigortalar Kurumuna olan borçları ile ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapılan kanunî vergi kesintilerinin yapım işlerinde kesin kabul tarihine, diğer işlerde kabul tarihine veya varsa garanti süresinin bitimine kadar ödenmemesi hallerinde yapılması gerekmektedir. Mahsup işlemlerinin yapılmasına gerek bulunmayan hallerde, yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise kabul tarihi veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren 2 yıl içerisinde idarenin uyarısına rağmen talep edilemeyen kesin teminat mektuplarının bankasına iade edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 31.12.2020 tarihi itibarıyla, 89.324.729,19 TL'lik teminat mektubunun muhasebe kayıtlarında yer aldığı, ancak bu teminat mektuplarından bazılarının eski tarihli olduğu ve süresinin bittiği anlaşılmıştır. Bu kapsamda; 458 adet teminat mektubu olup bu teminat mektuplarından 31.12.2020 tarihi itibarıyla süresi dolan teminat mektuplarının tutarı 45.752.619,44 TL'dir. Söz konusu teminat mektuplarına ilişkin idarece ilgililere yazılı uyarı yapılması, ardından yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre iki yıl içerisinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmeyen ve bu kapsamda iadesi sağlanamayan kesin teminat mektuplarının bankasına iade edilmesi gerekmektedir. 31.12.2018 tarihi ve öncesine ait teminat mektuplarının tutarı ise 28.771.768,01 TL'dir. Bu itibarla, ilgililere iade edilmediği için bankasına iadesi gereken kesin teminat mektuplarının iade edilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; bulgu konusu ile ilgili bazı çalışmaların yapıldığı ve kısmen tamamlandığı, bir kısım iade işlemine ilişkin çalışmaların devam ettiği ve

en kısa sürede tamamlanacağı, söz konusu hususa ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulguda belirtilen teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarından çıkarılmaması; 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı ve 911-Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabının 28.771.768,01 TL fazla görünmesine neden olmuştur.

BULGU 4: Taşınır İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

İdarenin taşınırlarının yönetimine ilişkin mevzuata aykırı uygulamalar bulunmaktadır.

a) İlk Madde ve Malzemeler Hesabında Bulunan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında;

“Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir.” düzenlemesi yapılmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in 30'uncu maddesinin (2) numaralı fıkrasında da;

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

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri gereği; İdare, üç ayı geçmemek üzere üst yöneticinin belli edeceği sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesini en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine göndermelidir.

İdarenin taşınır işlemlerinin incelenmesinde, İdare bünyesinde bulunan 26 Müdürlükten sadece 1 müdürlüğün giderleştirme iş ve işlemleri mevzuat hükümlerine uygun şekilde yerine

getirdiği diğer müdürlüklerin ise İlk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerini zamanında giderleştirilmediği, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde yılsonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; İlk Madde ve Malzemeler Hesabında kayıtlı olan taşınırlara ilişkin giderleştirme işlemlerinin üç aylık dönemler itibarıyla düzenlenmesi için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İlk Madde ve Malzemeler Hesabında kayıtlı olan tüketim malzemelerinin, üçer aylık dönemleri aşacak şekilde giderleştirilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

b) Dayanıklı Taşınırların Taşınır Teslim Belgesi Düzenlenmeden Kullanıma Verilmesi ve Ortak Kullanım Alanlarında Dayanıklı Taşınır Listesinin Düzenlenmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"(1) Tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırlar Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınırlar 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir.

(2) Kara taşıt ve iş makinelerinin yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcıya verilmesinde ise 6 örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenir.

(3) Kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgeler kamu idarelerince ayrıca belirlenir.

...

(5) Taşınırlar; oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilir." düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki taşınırlar kullanıcıya mezkûr Yönetmelik'in 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim

Belgesi düzenlenerek, kara taşıt ve iş makineleri ise yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcıya mezkûr Yönetmelik’ in 6 örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek verilmelidir. Düzenlenen belgelerin bir nüshası taşınır teslim edilen görevlilere, bir nüshası ise dosyasında saklanır. Ayrıca ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar için dayanıklı taşınırlar listesi düzenlenmesi ilgililerce imzalanması gerekmektedir. Bu belgelerin düzenlenmemesi taşınırlar açısından sorumluluğun belirlenememesine sebep olmakla birlikte, idarenin kullanıma verdiği taşınırların takip ve kontrol edilmesini engelleyeceği düşünülmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda 31.12.2020 tarihi itibarıyla; kullanıma verilen dayanıklı taşınırlar için teslim belgesi ve ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar için dayanıklı taşınırlar listesi düzenlenmediği, ayrıca kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgelerin idarece belirlenmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; gerekli güncellemelerin yapılması akabinde zimmet anlayışının kurumsal boyutta oluşturularak bu konuda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi ve ortak kullanım alanlarında yer alan dayanıklı taşınırların listesinin düzenlenmesi işlemleri mevzuat hükümlerine göre yerine getirilmelidir.

c) Taşınır Sayım İşlemlerinin Yapılmaması

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler” başlıklı 32’nci maddesinde;

“Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.

...

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre

düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yılsonu hesabını oluşturur.” düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre taşınırların taşınır kayıt yetkilisi değiştiğinde ve yılsonlarında sayılması gerekmektedir. Bu sayımlar sonucunda Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenecek olup, bu cetvel ile yılsonuna ilişkin sayım tutanağı Taşınır Mal Yönetim Hesabının bir parçasıdır. Sonuç olarak yılsonu sayımları yapılmadan Taşınır Mal Yönetim Hesabı düzenlenemeyecektir.

Yapılan inceleme neticesinde, 31.12.2020 tarihi itibarıyla; taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında idarece sayım yapılmadığı, denetim yılı sonunda da sayım işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; taşınır eşleştirme süreci sonrası harcama birimleri tarafından her bütçe/muhasebe döneminde ve gerekli görüldüğü durumlarda oluşturulacak komisyon ile birlikte sayım işlemlerinin hassasiyetle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin, taşınır işlemlerinde ilgili mevzuat hükümlerini uygulaması ve sayımların aksatılmaması gerekmektedir.

d) Taşınır Sayım Modülündeki Veriler İle Muhasebe Kayıtlarının Birimler Bazında Örtüşmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Dayanıklı taşınırların numaralanması” başlıklı 36'ncı maddesinde;

“ (1) Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilir. Bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilir. Fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlem uygulanmaz.

(2) Sicil numarası üç grup rakamdan oluşur. Birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşur.” denilmiştir.

İdare 25.392 taşınır sicil numaralarını barkotlama suretiyle vermiştir. Ancak 31.12.2020 tarihi itibarıyla Taşınır sayım modülünde yer alan verilerle (fiili ve fiziki durumu gösteren kayıtlar) İdarenin muhasebe kayıtlarında yer alan veriler birimler bazında tutarlılık arz etmemektedir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; barkodlanarak taşınır sayım modülünde yer alan veriler (fiili ve fiziki durumu gösteren kayıtlar) ile İdare muhasebe kayıtlarında yer alan verilerin eşleştirilmesi işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, uyumsuzluğun giderilerek müdürlükler arası taşınır transferi ve buna bağlı değişiklikler ile muhasebe kayıtlarının fiili ve fiziki uyumunun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmadığı Halde Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Mevzuatında icazet olmamasına rağmen İdare, muhtelif taşınmazları trafo alanı olarak kullanılmak üzere Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) adına tahsis etmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasında "Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin

birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediyenin söz konusu Kanun hükmüne istinaden 5 adet taşınmazı trafo inşası sebebiyle Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) adına tahsis ettiği tespit edilmiştir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibariyle şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan elektrik dağıtım şirketleri yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; TEDAŞ'ın sunduğu hizmetler her ne kader özelleşmiş olsa da, sunulan elektrik dağıtım hizmetinin kamu genelini kapsadığı, TEDAŞ Genel Müdürlüğü tarafından, İdareye, trafo yeri tesis edilmesi ve bu alanlara irtifak hakkı kurulmasına yönelik talepler ileildiği, ancak talep edilen yerlerin İmar Kanunu'nun 15, 16 ve 18'inci maddelerine göre yapılan imar uygulaması sonucu Düzenleme Ortaklık Payından karşılanan alanlar olduğu; bu yerlerin de ihdası mümkün olmadığından mukabilinde irtifak hakkı kurulması işlemlerinin yapılamadığı; bu nedenle bu gibi yerlerin koordinatlı krokilerinin hazırlanarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (e) bendine göre Belediye Meclisinden yetki alınması ihtiyacı doğduğu, TEDAŞ'a Meclis Kararı ile tahsisi yapılan alanların tescil dışı alanlar olduğu, bundan sonra yapılacak işlemlerde bulgu konusuna azami derecede dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, adına tahsis yapılan TEDAŞ, yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda tahsis yapılabilecek kamu kurum ve kuruluşu statüsünde değildir. Bu bağlamda, TEDAŞ'a yapılan taşınmaz tahsisleri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 6: Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının Geçici İşgaliye Bedeli Karşılığı Kullanılması

Belediye sınırları içinde bulunan ATM alanları 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek işletilmesi/kiralanması gerekirken bu taşınmazlar geçici işgaliye bedeli tahsil edilerek kullanılmaktadır.

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

Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinde işgal harcı düzenlenmiş, mevzuat hükümleri gereği işgal harcının usulüne uygun izin alınarak geçici bir şekilde işgal edilen yerlerden alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 31.12.2020 tarihi itibarıyla İdareye ait 5 adet taşınmazda ATM alanının işletildiği ve bu alanların tamamının geçici işgaliye bedeli tahsil edilerek kullanıldığı tespit edilmiştir. Ancak söz konusu alanlar geçici işgal edilen alan statüsünde değerlendirilecek nitelikte olmayıp bir tanesi 2014, bir tanesi 2016 ve üç tanesi ise 2019 yılından itibaren üçüncü kişilerce kullanılmaktadır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; geçmiş dönemlerde ATM alanları için 2886 sayılı Kanun kapsamında iki defa ihaleye çıkılmasına rağmen yaklaşık maliyetin çok altında teklif verildiğinden kamu yararı gözetilerek ilgili banka genel müdürlüklerinin taleplerini doğrudan karşılamak zorunda kaldığı, bundan sonraki süreçte 2886 sayılı Kanun kapsamında tekrar ihale sürecine başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, 2886 sayılı Kanun kapsamında bulunan İdarenin ATM alanlarının işletilmesi işinin mezkûr Kanun hükümlerine göre ihaleyle kiralanması gerekmektedir.

BULGU 7: Bazı Taşınmazların Dernek Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Derneğin Birikmiş Ecrimisil Borcu Bulunması

İdarenin taşınmazlarını işgali kullanan Dernekten geçmiş yıllara ve cari yıla ilişkin ecrimisil tahsilatı gerçekleştirilememiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesine göre 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Taşınmazların idarenin izni olmaksızın işgali kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ecrimisil ve tahliye başlıklı 75'inci maddesinde düzenlenmiş olup buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenilmesi gerekmektedir. Aynı maddede ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Dikilitaş mahallesinde bulunan ve mülkiyeti Belediyeye ait 6 parselin Dernek tarafından uzun yıllardır kullanıldığı; fakat Dernekten ecrimisil alınmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır. Akabinde, Sayıştay Denetim Raporuna istinaden Emlak ve İstimlak Müdürlüğüne 5 yıllık ecrimisil bedeli olarak 5.726.328,63 TL hesaplanmış ve Derneğe tebliğ edilmiştir.

Diğer yandan, söz konusu taşınmazlara ilişkin Kıymet Takdir Komisyonu Raporunda geleceğe yönelik olarak da ecrimisil bedellerinin hesaplaması yapılmış, böylece işgali kullanım kira niteliğine büründürülmüş ve fuzuli şagil olan Dernek ise kiracı konumuna getirilmiştir. Ayrıca İdare tarafından hesaplanan ecrimisil bedelleri ödeme emri belgesi ile tebliğ edilmiş olmasına rağmen söz konusu taşınmazların kullanımı için Derneğin İdareye 31.12.2020 tarihi itibarıyla 10.534.322,31 TL borcu bulunmaktadır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; mülkiyeti İdareye ait taşınmazda Futbol Akademisi Tesislerinin bulunduğu, tesislerin 1986 yılında Gençlik İl Spor Müdürlüğü ile Dernek tarafından yapıldığı, taşınmazları işgalinde bulunduran Derneğin, 12.03.1992 tarihli ve 21169 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 18.02.1992 tarihli ve 92/2737 sayılı Kararname ile kamu yararına çalışan derneklerden sayıldığı, bahsi geçen taşınmazlara uygulanan ecrimisil

bedellerinin tahsilatı için Mali Hizmetler Müdürlüğünce hesaplara haciz uygulaması yapıldığı, söz konusu ecrimisil alacağının tahsiline ilişkin Mali Hizmetler Müdürlüğünce 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Kanunu kapsamında tebliğ üzerine işgalcisi Dernek tarafından itiraz edildiği ve bu ecrimisil alacağının İstanbul 10. İdare Mahkemesinde 2021/675E. sayılı dosyası ile dava konusu olduğu, hukuki sürecin devam etmekte olduğu ve ilgi bulgu doğrultusunda gerekli yasal işlemlere devam edileceği, ayrıca Derneğin, tesislerin ecrimisil borçları da dâhil olmak üzere tüm borçlarını 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlar Hakkında Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun gereği yapılandırdığı ve ilk iki taksit ödemesini gerçekleştirdiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin söz konusu tahsilatları gerçekleştirmek için yürüttüğü çalışmalar yerinde olup hukuki sürece göre gerekli iş ve işlemler tesis edilmelidir. Ayrıca, fuzuli şağilin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu durum, kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak İdare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülebileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullanılan taşınmazların, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesi sağlanmalı ve 2886 sayılı Kanun çerçevesinde kira ihalesi yapılmalıdır.

BULGU 8: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Kesinleşen Sayıştay İlamları, mevzuatında belirtilen süresi geçmesine rağmen henüz infaz edilmemiştir.

832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun "İlamların İnfazı" başlıklı 64'üncü maddesine göre Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra 45'inci madde gereğince yerine getirilir. Kanun'un 45'inci maddesinin ilk fıkrasına göre ise; sorumlularca gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştayca kesin hükme bağlananları, sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle yükümlüdürler.

19.12.2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 82'nci maddesiyle 832 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 6085 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinde, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

6085 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin (3) numaralı fıkrasına göre hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. Yarım aylık kesilmeye başladığı tarihten itibaren muhasebe yetkilileri en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez veya denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmazlarsa, bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır.

Aynı Kanun'un 9'uncu maddesinin (4) numaralı fıkrasına göre ise Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da üçüncü fıkradaki hükümler uygulanır.

Yukarıda da görüleceği üzere; 19.12.2010 tarihinden önce yürürlükte bulunan mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre ilamlar kesinleştiği tarihten itibaren 3 ay, 19.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre de, ilamlar kesinleştiği tarihten itibaren 90 gün içerisinde infaz edilir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2007-2020 yılları arasında toplam 8.031.473,25 TL Sayıştay ilamı sonucu kişi borcu olarak kayıtlara alınmış, bu tutarın 2.203.739,08 temyiz kurulu kararı sonucu kayıtlardan çıkarılmış, 1.447.374,35 TL'si ise tahsil edilmiştir. 31.12.2020 tarihi itibarıyla 4.380.359,82 TL tutarındaki kesinleşmiş ilam hükümlerinin halen infaz edilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; 2021 yılında kısmi olarak tahsilatlara başlandığı, gerekli çözümün üretilerek söz konusu hususa ilişkin tahsil ve takibin düzenli bir şekilde yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatında belirtilen süre içinde Sayıştay ilamlarının gereğinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Sayıştay İlamlarının Tahsili Aşamasında Faiz Alınmaması

İdare, Sayıştay ilamları gereği kişi borcuna aldığı tutarların tahsilinde sadece anapara tahsilatı yapmış, ferî alacak olarak tahsili gereken faizler tahsil edilmemiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde;

"(1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur." Hükümü tesis edilmiştir.

27.06.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesi gereği; bütçe giderleri hesabına borç kaydı suretiyle ödenerek gerek yılı içinde, gerek yılı geçtikten sonra belgeler ve kayıtlar üzerinde yapılan incelemeler sonunda, fazla veya yersiz ödendiğinin anlaşılması üzerine Sayıştay ve mahkeme ilamları ile borç hükmolunan tutarlar 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydedilmektedir. Ayrıca Sayıştay ve mahkeme ilamları ile tazmin hükmolunan alacaklar, ilamda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarihten, aksi takdirde karar tarihinden itibaren faize tabi tutulması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Sayıştay ilamları gereği kişi borcuna alınan tutarların tahsilinde sadece anapara tahsilatı yapıldığı, ilamda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarihten, aksi takdirde karar tarihinden, itibaren tahsilat aşamasında faiz alınmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; ilgili borç kayıtlarına mevzuatın uygun gördüğü gecikme faizlerinin de işlenerek tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Sayıştay ilamları gereği kişi borcuna alınan tutarların tahsilinde mevzuat hükümlerine uygun olarak tahsilat işlemlerinin faizli bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

İdarenin yetki ve sorumluk alanı içindeki bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmemektedir.

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

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi kapsamında, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan mükellef verilerinden yola çıkarak yapılan inceleme neticesinde, belediye sınırları içerisinde faal 44.365 adet iş yerinin bulunduğu ancak bu iş yerlerinden sadece 16.605 adedinin çevre ve temizlik vergisi mükellefi olduğu tespit edilmiştir. Bu durumda İdarenin önemli düzeyde gelir kaybına uğraması durumu oluşmaktadır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; tüm dünyayı etkisi altına alan pandemi sebebiyle, pandeminin başlangıç tarihi olan Mart-2020 tarihinden bu yana işletmelerin sürekli kapalı olmasından dolayı yoklama ekiplerinin gerekli bilgi ve belgelere ulaşamadığı, yoklama işlemlerinde bu süreçte aksamlar olduğu, yeterince tespit yapılamadığı, sonraki süreçte normalleşme ile birlikte yoklama işlemlerine hız verilerek gerekli tespit ve işlemlerin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin, çevre ve temizlik vergisi mükellefi iş yerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması için gerekli olan çalışmaları yapması gerekmektedir.

BULGU 11: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

İdarenin ilgili birimlerinden alınan bilgilere göre, Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmeler bulunmaktadır. Buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğraması söz konusudur.

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

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında olmak üzere, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan verilerin incelenmesi neticesinde; 31.12.2020 tarihi itibarıyla belediye ve mücavir sınırlar içinde 9.214 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı olarak faaliyet gösteren işletme olduğu; ancak, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre belediye sınırları içerisinde 44.365 adet aktif iş yerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu verilerden de anlaşılacağı üzere, İdarenin işyeri açma izni harcı hususunda önemli düzeyde gelir kaybına uğradığı değerlendirilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; 2020 yılının başından itibaren tüm dünyayla birlikte ülkemizi de etkisi altına alan pandemi nedeniyle, Genelgeler doğrultusunda birçok iş yeri faaliyetlerinin geçici olarak durdurulduğu, esnafın da bu süreçte özellikle maddi kayıpların yanında psikolojik olarak da olumsuz yönde etkilendiği, ülkemizde hayatın normale dönmesiyle birlikte ilgili mevzuatta belirtildiği şekilde Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile

Zabıta Müdürlüğünün koordineli bir şekilde hareket ederek bulgunun gereğini yerine getirmek üzere çalışacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 3572 sayılı Kanun'un muafiyet düzenlemeleri de dikkate alınarak belediyenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve ruhsatsız iş yerlerinin tespiti halinde mevzuatta belirtilen müeyyidelerin de uygulanması gerekmektedir.

BULGU 12: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bir Kısımından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatlarının Yapılmaması

Belediyenin yetki ve görev alanı içinde faaliyet gösteren iş yerlerinin bir kısmından ilan ve reklam vergisi tahakkuku ve tahsilatları yapılmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesine göre; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, ilan ve reklam vergisine tabidir. Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin; yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu belirtilmiştir.

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

İdarenin, ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatları üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; 2019 yılında 1.696 mükellefin 3.938 beyan verdiği, 2020 yılında 1.879 mükellefin 3.853 beyan verdiği tespit edilmiştir. 2019 yılına kıyasla 2020 yılında mükellef sayısında artış olmuştur. Ayrıca İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre İdare sınırları içerisinde 31.12.2020 tarihi itibarıyla faaliyet gösteren 44.365 iş yeri bulunmaktadır. Bu iş yerlerinden bazıları ana arterler üzerinde olup ilan ve reklam vergisi beyanlarını Büyükşehir Belediyesine vermektedir. Ana arterler dışında kalan alanlarda söz konusu vergiyi tahsil etmeye İdare yetkili olup özellikle iş yerlerinin tanıtıcı reklamları üzerinden söz konusu vergi beyan ve tahsilatlarının arttırılmasına yönelik çalışma yapılması yerinde olacaktır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; pandeminin başlangıç tarihi olan Mart-2020 tarihinden bu yana işletmelerin sürekli kapalı olması, kapalı olmasından dolayı yoklama ekiplerinin gerekli bilgi ve belgelere ulaşamaması nedeniyle yoklama işlemlerinde bu süreçte aksamalar olduğu, sonraki süreçte, normalleşme ile birlikte yoklama işlemlerine hız verilerek gerekli tespit ve işlemlerin gerçekleştirileceği, tahsilat işlemlerinin de 6183 sayılı Kanun kapsamında yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ilan ve reklam vergisi mükellefi iş yerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması için gerekli olan çalışmaları yapması gerekmektedir.

BULGU 13: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Harcı Hesabına Dâhil Edilmesi Gereken Alanlardan Bazılarının Hesaplama Dikkate Alınmaması

İş yerinin kurulu olduğu alanın dışında bulunan ve işletmecinin özel mülkiyeti kapsamındaki alanda da ticari faaliyette bulunulmasına rağmen, söz konusu ilave alanların bazılarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81'inci maddesine göre, belediye sınırları içerisinde işyeri açılması iş yeri açma izni harcına tabidir. Mezkûr Kanun'un 84'üncü maddesinde bu harcın tarifesi belirlenmiş, 85'inci maddesinde ise harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Bu maddeye dayanılarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik çıkartılmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde işyerinin; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, fabrika, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence, dinlenme ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai ve mesleki bir faaliyetle başka bir iş ve girişimin yapılmasına ayrılan ya da bu faaliyet, iş ve teşebbüslerde kullanılan yerler olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 11'inci maddesinde ise, harcın hesaplanmasında, 5000 m²'ye kadar faaliyet gösterilen alanlarda faydalanılma şartıyla iş yerinin üzerinde kurulduğu arsanın tamamının göz önünde tutulması gerektiği belirtilmiştir. Bu madde gereğince, eğer faydalanılıyorsa; işyeri açma harcının, iş yerinin üzerine kurulduğu arsanın alanı da dikkate alınarak hesaplanması gerekmektedir.

Belediye uygulaması incelendiğinde; özel mülkiyetin söz konusu olduğu, kendi parselinde kalan ticari alanlar için bazı iş yerlerinin faaliyetlerini iş yerinin kurulu olduğu arsada da sürdürdükleri, ancak bu alanlardan bazılarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcına söz konusu alanların dâhil edilmeksizin hesaplama yapıldığı ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından, işyeri açma izin harcının; işyerinin üzerinde kurulduğu arsadaki faaliyet alanı üzerinden hesaplandığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından, söz konusu alanların hesaplamaya dahil edildiği ifade edilse de; özel mülkiyetin söz konusu olduğu ve bu mülkiyetin kendi parselinde kalan ticari alanlar için bazı iş yerlerinin faaliyetlerini iş yerinin kurulu olduğu arsada da sürdürdükleri, ancak bu alanlardan bazılarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcına söz konusu alanların dâhil edilmeksizin hesaplama yapıldığı ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirildiğine ilişkin denetim tespitleri söz konusudur. Ayrıca hatalı uygulamanın özellikle geçmiş dönemlerde verilen ruhsatlarda olduğu anlaşılmaktadır. İdarenin bu alanlara ilişkin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcını tahsil etmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler doğrultusunda; iş yeri sahibi kendi parselinde kalan alanlardan faydalaniyorsa, söz konusu alanların da işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı hesabına dâhil edilerek tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: İndirim Hakkı Olmayan veya Bu Hakkını Daha Sonradan Kaybeden Bazı Kişilerin İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanması

İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin, söz konusu indirim şartlarını hali hazırda koruyup korumadığına ilişkin kontroller tam olarak bitirilmemiş, bazı kişiler indirimli emlak vergisi uygulamasından yararlanmaya devam etmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 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; 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 yetkili olduğu, bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanacağı belirtilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanının (eskiden BKK) 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 Bulunduğunun 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.

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; “hiç geliri olmamak” veya “Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan aylık dışında geliri olmamak” sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilerden bir kısmının yukarıda bahsedilen şartları sağlayamadığı görülmüş bazı kişilerin emekli olduklarını bildirdikleri veya hiçbir geliri olmadığını beyan ettikleri halde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 4/1a, 4/1b ve 4/1c bentlerine göre çalışmaya devam ettikleri görülmüştür. 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda hiçbir geliri olmadığını beyan edenlerin bir kısmının çalışmaya devam ettikleri tespit edilmiş İdare, söz konusu tespit sonrasında bu kapsamda olanların muafiyetlerini kaldırmaya başlasa da 31.12.2020 tarihi itibarıyla çalışmalarını tam olarak neticelendirememiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; 2020 yılı başı itibarıyla emlak vergi muafiyeti olan tüm mükelleflerin raporlandığı ve etkin olarak kullanılmayan TAKBİS sisteminin yerine WEB TAPU sistemine geçiş ile birlikte sorgulama yapma imkânına kavuşulduğu, ayrıca bir program geliştirerek tüm muafiyetlerin sorgulanarak şartları sağlamayanların raporlandığı, sorgulamalar neticesinde şartları bozulmuş olan mükelleflerin muafiyetlerinin kaldırılarak gerekli tahakkuk işlemlerinin yapıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar, sorgulamalar neticesinde şartları bozulmuş olan mükelleflerin muafiyetlerinin kaldırılarak gerekli tahakkuk işlemlerinin yapıldığı ifade edilmiş olsa da; denetim esnasında 31.12.2020 tarihi itibarıyla İdare çalışmalarının tam olarak neticelendirilmediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, indirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin, söz konusu indirim şartlarını koruduğunun İdare tarafından kontrol edilmesine yönelik çalışmaların tam olarak neticelendirilmesi, bu kapsamda olmayanların muafiyetlerinin kaldırılması gerekmektedir.

BULGU 15: Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından mevzuat hükümleri gereği peşin olarak tahsil edilmesi gereken harçların bazıları tahsil edilmemiştir.

2464 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde belediyelerin tahsil etmesi gereken harçlar detaylı bir şekilde hüküm altına alınmıştır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harçlara ilişkin müeyyideler" başlıklı 99'uncu maddesinde; *"Gerekli harçları tamamen almadan iş gören görevliler, harcın ödenmesinden mükellefler ile birlikte müteselsilen sorumludurlar."* hükmü açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

Bu bağlamda, harcın alınması gereken hallerde düzenlenen belge, ruhsat vb. belgeler ilgililere düzenlenerek teslim edildiğinde tahakkuk eden harcın tahsilatı da gerekmektedir. Aksi halde harcı almayan kamu görevlileri harcın mükellefi ile birlikte ödenmeyen harç miktarından sorumlu olmaktadır.

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin 2020 Yılı Bütçe Gelir Kesin Hesabına göre 882.603,53 TL tutarında Bina İnşaat Harcının, 92.265,28 TL'lik İşyeri Açma İzni Harcının, 38.714,23 TL'lik Yapı Kullanma İzni Harcının tahsil edilmediği; belirtilen tutarların bir kısmının harç geliri niteliğinde olup tahsil edilmediği, bir kısmının ise harç niteliğinde olmayan harç ile birlikte tahakkuk eden ücret niteliğindeki ödemelerin harç olarak kaydedilmesinden kaynaklı olduğu anlaşılmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; UKBS (Eski otomasyon sistemi) sistemi üzerinde kesinleşmemiş borç olarak (bekleyende) gözüken miktarların yeni otomasyon sistemine (Flexcity) aktarımında borç olarak gözükmekte olduğu, sehven açık gözüken miktarların iptal edilmesi hususunda kapatma işlemi yaptırıldığı, Bilgi İşlem Müdürlüğüne de sehven açıkta kalan tahakkukların iptal edilmesi hususunda gerekli yazı gönderildiği ve bulgu ile alakalı konunun düzeltilmesi için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tahsil edilmeyen ya da eksik tahsil edilen harçlardan ilgili memurların da harcın ödenmesinden mükellefler ile birlikte ve müteselsilen sorumlu olması nedeniyle; söz konusu harçların mevzuatına uygun olarak ve harçların ücret vb. nitelikteki diğer gelirlerden ayrımı sağlanarak harca konu olan ruhsat, belge vb. evrakların İdarece düzenlenmesi aşamasında peşin tahsil edilmesi, sehven açıkta kalan tahakkukların da iptal edilmesi hususunda gerekli çalışmaların bitirilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısımından Büyükşehir Belediyesince Alınan ve Geçmiş Yıllara Ait Olan %10'luk Payların Söz Konusu İdareden Talep Edilmemesi

Beşiktaş Belediyesi sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'u belediyenin fon hesabına aktarılmamıştır.

4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4916 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle değişik "Taksitle Ödeme, Satış Bedelinden Pay Verilmesi, Belediyelere Devir" başlıklı 5'inci maddesine göre; belediye sınırları içindeki Hazine taşınmazlarının satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, ilgili belediyelerin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturmaları gereken fon hesabına aktarılması, ayrıca kalan kısmından da ilgili belediyeye %30 oranında pay verilmesi gerekmektedir. Fon hesabında birikecek bu %10'luk kısmın, belediye tarafından istenilen herhangi bir yere harcanması mümkün değildir. Gecekondu Fonunda toplanan paralar ilgili belediye tarafından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak zorundadır. Bu şekilde kullanılmasının mümkün olmaması durumunda, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen hizmetlerin yapılmasında kullanılmalıdır. Hazineye ait taşınmazların satışından aktarılan %30'luk tutar ise belediye tarafından genel banka hesabına alınıp uygun görülen yerlerde kullanılabilir.

Diğer taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar" başlıklı 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedeceği, diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı, bu fondan yapılan harcamalarda 775 Sayılı Kanun'da belirtilen usul ve esasların uygulanacağı düzenlenmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; İdare sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, bu düzenlemenin yapıldığı 19.07.2003 tarihinden itibaren 2018 yılına kadar belediye adına açılması gereken gecekondu fonu hesabına aktarılmadığı, söz konusu tutarların Defterdarlık tarafından Büyükşehir Belediyesine gönderildiği anlaşılmıştır. İdare İstanbul Defterdarlığı ve İBB nezdinde yazışmalar yapılarak gönderilmeyen fon tutarlarının Belediyenin ilgili hesabına gönderilmesi istemiş olmasına karşın her iki kurumdan da taleplerine ilişkin olumlu bir dönüş yapılmamıştır.

Buna karşın İdarece söz konusu hususa ilişkin hukuki süreç 2020 yılı içerisinde başlatılmamıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; gerek İstanbul Defterdarlığı Avrupa Yakası Milli Emlak Daire Başkanlığı nezdinde, gerekse İBB nezdinde gerekli yazışmaların yapılarak konu kapsamında gönderilmeyen fon tutarlarının İdarenin ilgili hesabına gönderilmesinin istenildiği, ancak gerek İstanbul Defterdarlığı Avrupa Yakası Milli Emlak Müdürlüğü Daire Başkanlığı gerekse İBB tarafından talebe ilişkin dönüş yapılmadığı, bulguda belirtilen hususa ilişkin hukuki sürecin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, geçmiş yıllara ilişkin İdareye aktarılması gereken tutarların tespiti yapılarak Büyükşehir Belediyesinden söz konusu tutarların tahsili ve İdarenin hukuki süreçleri işletmesi gerekmekte, geçmiş yıllara ilişkin Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'luk payın Belediyenin fon hesabına aktarımı sağlanmalıdır.

BULGU 17: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

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

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre;

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

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

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

İfade etmektedir.

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

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

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

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

Tablo 9: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu tutarlar fiili olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilmekte olup, İdare İBB ile çeşitli yazışmalar yapmasına karşın herhangi bir sonuç alamamıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporuna istinaden İBB ile yazışıldığı, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 8'nci maddesi gereği geçiş hakkının sağlayıcısı olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından söz konusu işlemlerin yürütüldüğünün belirtildiği, 24.12.2020 tarihli ve 31344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in "İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı" başlıklı 14/A maddesinin yürürlüğe girmesiyle, geçiş hakkı bedellerinin İdarece tahsil edilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'ten bahsedilse de, bu Yönetmelik kazı izni verilmesi, kazı ücreti alınması ve kazı alanlarının eski haline getirilmesiyle ilgilidir.

İdarenin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlerden geçirilen telekomünikasyon sistemleri için geçiş hakkı/kira bedeli alınması ise, mülkiyet hukuku ile ilgili olup dayanağı 5809 sayılı Kanun, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'dur. Bu bağlamada, söz konusu Yönetmelik ekinde ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı olarak düzenlenmiştir. Bu doğrultuda ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerlere ilişkin tahakkuk edecek geçiş hakkı bedelleri ilgili ilçe belediyesine aktarılmalıdır.

Ayrıca, İdarenin ek olarak gönderdiği tarife İBB'nin tarifesi olup söz konusu geçiş hakkına ilişkin İdarece belirlenmiş bir ücret tarifesi yoktur.

Sonuç olarak, İdarenin gelir kaybının önlenmesi için altyapı geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesi, takip ve tahsil edilmesine yönelik düzenlemenin yapılması, kamu yararına olacaktır.

BULGU 18: Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2019 ve 2020 yılında toplanan kazı bedellerinden İdareye gönderilmesi gereken tutarlar tahsil edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesine göre altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesi ve "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine dayanarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabının oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesine göre;

"(1) Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur.

(2) Alt yapı koordinasyon merkezinin bütçesi büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Ayrıca, belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak alt yapı yatırım hesabına aktarılacak tutarlar da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterilir ve bu gelirler amacının dışında harcanamaz.

(3) (Değişik:RG-24/12/2020-31344) Büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz." Düzenlemesi söz konusudur.

Ayrıca "İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı" başlıklı 14/A maddesinde ise;

“(Ek:RG-24/12/2020-31344) (1) İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. Bu gelirler sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik’te 24.12.2020 tarihinde değişiklik yapılmıştır. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik öncesinde; Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanmakta ve sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılma iken yeni düzenleme ile söz konusu tarih sonrasında bu kapsamda elde edilecek gelirler doğrudan ilçe belediyesine gelir kaydedilmektedir. Ancak İdarenin düzenleme öncesi tarihlere ilişkin İBB’den alması gereken tutarlar tam olarak gönderilmemiştir.

Bu bağlamda, 24.12.2020 tarihinden önceki Beşiktaş ilçesi sınırları içerisinde yer alan sokak kazılarından elde edilen gelirlerin İBB tarafından İdareye aktarılması gerekmektedir.

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; cari yıl içerisinde aktarılması gereken tutarların zamanında aktarılmadığı 2020 yılı içerisinde 62.014,86 TL’nin Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye aktarıldığı, aktarımı yapılan söz konusu tutarın ise 2018 yılına ait kazı bedellerine ilişkin olduğu; 2019 yılı ve cari yıl olan 2020 yılına ilişkin kazı bedellerinin ise aktarılmadığı anlaşılmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; 2019-2020 yıllarına ilişkin kazı bedellerinin İdareye aktarılması için, Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmalar yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bulguda belirtilen tutarlar 31.12.2020 tarihi itibarıyla İdareye aktarılmamış olup kazı bedellerinin aktarılması için gereken işlemlerin takibi yapılmalıdır.

BULGU 19: İdarenin İşlettiği Sosyal Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması ve Diğer Kurum ve Kuruluşların Personeli İçin Tespit Edilen Ücretlerin Fazla Olması

Beşiktaş Belediyesinin işletmekte olduğu kreşlerde mevzuata aykırı tarife belirlenmiş, bundan dolayı işletme gelirlerinin giderleri karşılayamaması sebebiyle bütçeden katkıda bulunulmuştur.

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

2020 yılı için Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan (2020-1) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Kreş ve Çocuk Bakımevleri Ücretleri" başlıklı 5'inci maddesinde; kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücretinin asgari 240,00 TL olarak tespit edildiği, ancak, belirlenen asgari aylık ücretlerin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşlar belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkili olduğu,

Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde ise: Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu; bir kurum veya kuruluşun eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerinden yararlandırılan; o kurum ve kuruluşun emeklisi ile o kurum ve kuruluşun personelinin ve ya emeklisinin eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifinin uygulanacağı; diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifinin uygulanacağı; eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden sekizinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alanların dışında yararlandırılanlara kurum personeli için belirlenen tarifinin en az %50 fazlasının uygulanacağı;

kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen kreş ve çocuk bakımevi gibi tesislerin sosyal tesis kapsamında olması nedeniyle, bu tesislerin giderlerine de bütçeden katkıda bulunulamayacağı; dolayısıyla bunların her türlü giderleri kreş ve çocuk bakımevlerinin kendi gelirlerinden karşılanacağı düzenlenmiştir.

İdare tarafından, 2020 yılı ücret tarifesinde gündüz bakım evi ücreti olarak; belediye personeli için 250 TL, diğer kamu personeli için 500 TL ve bunların dışında kalanlar için 700 TL olarak meclis kararıyla ücretlendirme yapılmıştır. Söz konusu meclis kararında yer alan tutarlar Tebliğ ile uyumlu değildir. Tebliğ hükümleri gereği diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifenin uygulanması gerekmektedir.

Ayrıca, İdarece işletilen kreş ve çocuk bakımevleri sosyal tesis kapsamında olması nedeniyle, bu tesislerin giderlerine de bütçeden katkıda bulunulmaması, dolayısıyla bunların her türlü giderlerinin kreş ve çocuk bakımevlerinin kendi gelirlerinden karşılanması gerekirken söz konusu hususa riayet edilmemiştir. 2020 yılında toplam 686.705,00 TL gelir elde edildiği ve 8.142.832,47 TL sadece personel gideri için brüt harcama yapılarak (personel ödemesi dışındaki yapım, bakım, onarım kırtasiye vb. giderler dâhil değildir.) aradaki fark olan 7.456.127,47 TL'nin İdarenin bütçesinden karşılandığı anlaşılmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi gereği Belediyenin gündüz bakımevi işletebileceği, ilçede "eğitimde fırsat eşitliği"ni tesis edebilmek adına İdare bünyesinde açılan gündüz bakımevlerinin kar amacı güdülmeyen kentlileri destekleme anlayışı ile hizmet verdiği, Covid-19 pandemisi nedeniyle vatandaşların ekonomik güçlüğü düşmesi sebebiyle gündüz bakımevi tarifesinde artışta bulunulmadığı, ayrıca Bakanlık kararı gereği gündüz bakımevleri öğrenci sayısının pandemi koşulları nedeniyle düşürüldüğü, personel sayısının aynı kaldığı, İdare tarafından belirlenen ücretin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından (2020-1) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'de belirtilen asgari sınırın üzerinde olduğu, "hizmet sunumunda dar gelirlilere uygun yöntem belirlenir" ilkesi gereği ücretlerin bu şekilde belirlendiği, Tebliğ hükümleri gereği diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifenin uygulanması hususunda gerekli çalışmalar başlatıldığı, pandeminin etkisinin azalması ile işletmelerin zararlarını ortadan kaldıracak tedbir ve kararların ivedilikle alınacağı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından belirlenen ücretin, Hazine ve Maliye Bakanlığınca (2020-1) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’de belirtilen asgari sınırın üzerinde olduğu belirtilse de; Tebliğ gereği belirlenen asgari aylık ücretlerin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşların belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkili olduğu açıktır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşların tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olmasına karşın İdarece kreşlere parasal katkıda bulunulmuştur. Diğer yandan, Tebliğ hükümleri gereği diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifinin uygulanması gerekirken bu hususa riayet edilmemiştir.

Sonuç olarak, İdarece işletilen gündüz bakım evlerinin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi

İdarenin vadesi geçmiş vergi ve sigorta primleri ile kamu idarelerine ait ödenmemiş paylar nedeniyle bütçeye yüksek tutarda faiz yükü getirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 34’üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hükmü yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda belirtilen Kanun hükmü doğrultusunda işlem yapılmadığı; vadesi geçmiş vergi ve primler ile kamu idarelerine ait paylar bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibariyle biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu borçlar yapılandırılmakla birlikte İdare ciddi tutarda faiz ödemek durumunda kalmaktadır.

Yapılandırmalardan kaynaklı ek faiz yükü şu şekildedir:

- 6736 sayılı Kanun ile yapılandırılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına ilişkin; 16.338.738,18 TL ek faiz yükü oluşmuş, yapılan ödemeler sonrasında 31.12.2020 itibarı ile 10.492.889,20 TL faiz borcu bulunmaktadır.

- 7143 sayılı Kanun ile yapılandırılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına ilişkin; 16.763.659,23 TL ek faiz yükü oluşmuş, yapılan ödemeler sonrasında 31.12.2020 itibarı ile 13.504.058,83 TL faiz borcu bulunmaktadır.

- 6736 sayılı Kanun ile yapılandırılan vergi borçlarına ilişkin; 314.403,60 TL ek faiz yükü oluşmuş, yapılan ödemeler sonrasında 31.12.2020 itibarı ile 73.360,69 TL faiz borcu bulunmaktadır.

-7143 sayılı Kanun ile yapılandırılan vergi borçlarına ilişkin; 15.741.258,26 TL ek faiz yükü oluşmuş, yapılan ödemeler sonrasında 31.12.2020 itibarı ile 12.573.900,77 TL faiz borcu bulunmaktadır.

- SGK ek karşılık yapılandırmasına ilişkin; 123.201,49 TL ek faiz yükü oluşmuş, yapılan ödemeler sonrasında 31.12.2020 itibarı ile 88.123,53 TL faiz borcu bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen tutarlar ilgili kanunlar çerçevesinde yapılandırılmıştır. Borçların anapara toplamı 64.630.577,58 TL'dir. İdare yapılandırmalar kapsamında toplam 49.281.260,76 TL'lik ek faiz yüküyle karşı karşıya kalmıştır. Yapılandırılan takvimde toplam 12.548.927,74 TL faiz ödemesi gerçekleşmiş olup, 31.12.2020 itibarı ile ilgili yapılandırmalardan kaynaklı kalan faiz borcu toplamı 36.732.333,02 TL'dir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; mali sorunlar nedeni ile ödenmeyen vergi borçlarının 6236, 7143 ve 7256 sayılı Kanunlar ile yapılandırıldığı, mali sorunların çözülebilmesi adına gelir arttırıcı çalışmaların yanı sıra harcamalarda tasarrufa gidilerek finansal sorunlara çözüm üretilmeye çalışıldığı, 2020 yılı başında bu konuda olumlu gelişmeler yaşanmaya başlamış ise de COVID-19 salgını sürecinde yaşanan olumsuz gelişmelerin bu süreci sekteye uğrattığı, sorunların yaşanmaması ya da minimum seviyeye indirilebilmesi adına gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli yönetilmesi ve kullanılmasının temini için, İdarenin vergi ve sigorta primleri ile kamu idarelerine ait payları süresinde ödemesi kamu yararındır.

BULGU 21: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşletmelere Kapatma Cezası Verilmemesi

İdarece tespit edilen ruhsatsız iş yerlerinden bazılarında kapatma cezası yerine süre tanınarak ihtar verilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı, iş yerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmayacağı, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan iş yerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Ruhsatın düzenlenmesi" başlıklı 12'nci maddesinde; sıhhî işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, iş yerlerini bu Yönetmelik'e uygun olarak tanzim ettikten sonra yetkili idareye müracaat edeceği, başvurunun Yönetmelik'te öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verileceği, Yönetmelik'in "İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde ise; işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen iş yerlerinin, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edileceği, iş yerinin bu süre içinde kontrol edilmemesi halinde ruhsatın kesinleşeceği, kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılacağı, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, iş yerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verileceği, verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek iş yerinin kapatılacağı, ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda da görüleceği üzere; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek iş yerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir. Diğer yandan, başvurunun Yönetmelik'te öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilmekte olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan

açılan iş yerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılması zorunludur. Bu durumda herhangi bir süre verilmesi de söz konusu değildir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye zabıta ekiplerince tespit edilen ruhsatsız iş yerlerinden bazılarında kapatma cezası yerine süre tanınarak ihtar verildiği anlaşılmıştır.

Ayrıca, Ruhsat Denetim Müdürlüğü verileri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; tapuda mesken olarak görünen yerlerde iş yeri açıldığı takdirde kat maliklerinin oy birliği ile alması gereken kararın olmaması, itfaiye raporunun olmaması, imar mevzuatına aykırılıklar bulunması (iskan olmaması, iskan iptali vb.), yeme-içme yerleri için bacaların kriterlere uygun olmaması, alkollü yerler için okul, yurt, ibadethane gibi yerlere 100 metre uzaklıkta olma şartını sağlamaması, ilçe emniyet müdürlüğünden uygun görüş verilmemesi (hamam, sauna, tiyatro vb. yerler), ilgilinin beyanı ile iş yerinin fiziki durumunun tutarlı olmaması vb. nedenlerle işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin dosyalar açılmış olmasına rağmen ruhsatlarının verilmediği tespit edilmiştir. Bu kapsamda olan ve Ruhsat Denetim Müdürlüğü verilerinde yer alan 779 adet işyeri söz konusudur. Bu iş yerlerinin bazılarının ruhsat dosyaları uzun süredir beklemekte olup İdare tarafından herhangi bir işlem de tesis edilmemiştir.

Hâlbuki iş yeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, iş yerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilmesi mümkün olup iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmelere süre verilmesi yasal düzenlemeye aykırıdır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; 2020 yılında pandeminin etkilerini en aza indirmek amacıyla İçişleri Bakanlığının çeşitli tarihlerde yayımladığı genelgeler doğrultusunda birçok iş yeri ve faaliyetlerinin geçici olarak durdurulduğu, ülkemizde hayatın normale dönmesiyle birlikte ilgili mevzuatta belirtildiği şekilde Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile Zabıta Müdürlüğünün koordineli bir şekilde hareket ederek bulgunun gereğini yerine getirmek üzere çalışacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kanun önünde eşitlik ilkesi gereği; ruhsatsız çalıştırılan iş yerlerinin tespit edilmesi halinde bunlara kapatma cezası verilmelidir.

BULGU 22: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi ve Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemeler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu olduğu belirtilmiştir.

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında, 320-Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, 31.12.2020 tarihi itibarıyla; İdarenin mal, hizmet aldığı ya da yapım işi gördürdüğü yüklenicilere ilişkin olarak hesaplarında 4 adedi 2016 yılından, 31 adedi 2017

yılından, 29 adedi 2018 yılından ve 38 adedi 2019 yılından olmak üzere toplam 102 adet bütçe emanetinin bekletildiği; buna karşın 2020 yılında hesaplara alınan 1580 adet bütçe emanetinin 1231 adedinin ise aynı yıl içerisinde ödendiği görülmüştür. Söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; bütçe emanetlerinde biriken borçların mevcut iş akışını aksatmamak amacıyla öncelik gerektiren işlere kaydırılabildiği, geçmişten gelen borçlar için anlık mali duruma göre kısmi ödemeler yapılabildiği, söz konusu husus için bir çalışma yapılarak mevzuata uygun bir düzenleme yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 23: Elektrik Faturalarında Yer Alan TRT Payının Ödenmesi

İdare, kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarından doğan elektrik faturalarında elektrik enerjisi satış bedelinin %2'si oranında TRT payı ödemiştir.

3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Gelirleri Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (c) bendinde; nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişilerin, iletim, dağıtım ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedeller hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedelinin (sanayi sicil belgesine sahip sanayi işletmelerine yapılan elektrik enerjisi satışı hariç) yüzde ikisi tutarındaki payı (Katma Değer Vergisi, diğer vergiler, fon ve paylar ile benzeri kesintiler hariç) faturalarında ayrıca göstereceği ve bu kapsamdaki bedelleri Türkiye Radyo-Televizyon Kurumuna intikal ettireceği düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde; belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarının katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf olduğu hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişilerin elektrik enerjisi satış bedelinin yüzde ikisi tutarındaki payı elektrik faturalarında ayrıca göstereceği ve tahsil edeceği belirtilmiştir. Ancak 5393 sayılı Kanunda ise belediyelerin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir

getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf olduğu belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 15.3.1966 tarih ve E,1965/40 K,1966/15 sayılı Kararında; *“Özel kanunlardan yürürlük tarihine göre önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme bulunursa veya öncekinin ele aldığı konuyu sonraki kanun yeni baştan düzenlerse sonraki kanun, önceki kanunu üstü kapalı olarak yürürlükten kaldırır.”* şeklindeki içtihadı ile normlar hiyerarşisinde önceki kanun ve sonraki kanun hususuna açıklık getirildiği görülmektedir” denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi Kararında belirtildiği üzere önceki Kanun ile sonraki Kanun arasında bir çelişki olursa sonraki Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Benzer şekilde Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 11.2.1988 tarih ve E. 1987/3 K. 1988/1 sayılı kararında benzer şekilde önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme olduğu takdirde somut olayda özel ve sonraki kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı Kanun 13.07.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış ve 15.12.1984 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 3093 sayılı Kanun’a göre daha sonraki ve özel Kanun hüviyetinde olmaktadır.

Yapılan incelemelerde, İdarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarından doğan elektrik faturalarında elektrik enerjisi satış bedelinin %2’si oranında TRT payı belirtildiği ve belediyenin bu tutarları ödediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; TRT payının ödenmesi ile ilgili olarak dağıtıcı firma ile görüşmeler yapıldığı, bundan sonraki süreçte ödenmemesi ve ödenen payların iadesi ile ilgili çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalar uyarınca Belediyenin muaf olduğu payı ödememesi gerekmektedir.

BULGU 24: İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatı Olmaması

İdare tarafından işletilen otoparklar ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (l) bendinde, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparkları yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında zikredilmiştir.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği, birlikte yapabileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiş olup, (d) bendine 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesiyle, *bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek*" ibaresi eklenerek büyükşehir ilçe belediyelerine yetki verilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümler birlikte değerlendirildiğinde ilçe belediyeleri tarafından işletilen kapalı ve açık otoparkların 24.12.2020 tarihine kadar büyükşehir belediyesi tarafından, söz konusu tarihten sonra ise İdare veya İBB tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından işletilen otoparkların (Merkez Otopark, Zübeyde Ana Kültür Merkezi Otoparkı, Sıtkı Çiftçi Gündüz Bakımevi Otoparkı, Çamlık Otoparkı, Evlendirme Dairesi Otoparkı) ne Büyükşehir Belediyesi tarafından ne de İdare tarafından ruhsatlandırılmadığı ve faaliyetlerini ruhsatsız bir şekilde sürdürdüğü tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; ruhsatlandırma sürecinde görevlendirilen personelde değişiklik olması, Covid 19 salgını gibi süreçler nedeniyle ruhsatlandırmanın yapılamadığı, söz konusu meclis kararı ve ruhsatlandırılma işlemlerinin en kısa sürede tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ruhsatsız olarak işletilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları neticelendirilmelidir.

BULGU 25: İdarenin Borç Stokunun Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşmasına Karşın Meclis Kararı ile Borçlanılması

Mevzuatta öngörülen borç stok sınırı aşılmış olmasına rağmen İdare borçlanmaya devam etmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde, belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanarak ilave kaynak bulmasına imkân tanınmıştır. Bununla beraber söz konusu maddenin devamında borçlanmaya ilişkin esas ve usuller düzenlenmiş ve bunlara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Kanun'un 68'inci maddesinin (d) fıkrasında: Belediyelerin faiz dâhil borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı; (e) fıkrasında ise, bu şekilde hesaplanan tutarın %10'unu geçen iç borçlanmanın meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapılabileceği düzenlenmiştir.

İçişleri Bakanlığının "Borçlanma" konulu 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı Yazısına göre de; İdarenin borçlanma sınırının tespitinde;

- 1) İller Bankası kredileri ve faizleri,
- 2) Banka Kredileri ve faizleri,
- 3) Dış krediler ve faizleri,
- 4) Hazineye olan borçlar ve faizleri,
- 5) Piyasa borçları,
- 6) Vergi ve sosyal güvenlik borçlarının tamamı dikkate alınmalıdır.

Yukarıda sayılan kalemlerin toplanması suretiyle hesaplanan borç stoku, Belediyenin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarını geçiyorsa belediyeler borçlanma yapamayacak, diğer durumda yapabilecektir. Ayrıca, yılı içinde talep

edilen borçlanmanın tutarı yukarıda belirtilen şekilde hesaplanan limitin %10'unu geçecek ise belediye meclisinin kararının yanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı da gerekmektedir.

Yasal düzenleme çerçevesinde, Beşiktaş Belediyesinin 2019 yılı için borç stok tavan tutarı hesabı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 10: Beşiktaş Belediyesi Borç Stok Tavan Tutarı

2019 yılı Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı	Yeniden Değerleme Oranı ile Artırılmış Tutar/Borç Stok Tavan Tutarı (TL)
313.737.281,21	%22,58	384.579.159,31

07.02.2020 tarihli Meclis Kararı ile; en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının 2020 yılı içinde toplam %10'unu aşmamak üzere Başkanlık Makamına borçlanma yetkisi verilmiştir. Meclis Kararının alındığı 07.02.2020 tarihinde borç stok miktarının mevzuatta belirtilen oranın üzerinde olduğu anlaşılmıştır. Belediyede piyasa borçları için ileri vadeli çek düzenlendiği anlaşıldığından piyasaya olan borcu kapsamında bu çekler de dahil edildiğinde 07.02.2020 tarihinde borç stoku 519.572.472,95 TL, ileri vadeli çekler dahil edilmediğinde ise 478.363.250,07 TL olarak hesaplanmıştır.

İdarenin 2020 yılı sonu itibariyle de borç stok miktarının mevzuatta belirtilen oranın üzerinde olduğu anlaşılmıştır. İdarenin 2019 yılı bütçe geliri 313.737.281,21 TL'ye %22,58'lük yeniden değerlendirme oranı uygulandığında, 2020 yılının borçlanma sınırı 384.579.159,31 TL olmaktadır. İdarenin 2020 yılsonu itibariyle piyasaya olan borcu kapsamında ileri vadeli çekler dâhil edildiğinde borç stok miktarı 715.335.232,22 TL, ileri vadeli çekler dâhil edilmediğinde ise 629.445.434,99 TL olarak hesaplanmıştır.

Belediyenin borç stoku en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının üzerindedir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; geçmiş yıllardan gelen borç durumunun mevcut mali durumu bozduğu, gelir arttırıcı ve harcama azaltıcı çalışmalar yapıldığı, salgın sürecinin mali aksaklıklara sebebiyet verdiği ve çözüm sürecinin zamana yayılması gerektiği, 2021 yılında ciddi tasarruf tedbirleri alındığı, borç stokunun mevzuatta belirlenen sınırlar çerçevesine indirilmesi adına gerekli çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 2020 yılı itibariyle sahip olduğu borç stoku mevzuatında belirtilen borçlanma sınırını geçtiğinden, mevcut borç stoku borçlanma sınırının altına çekilene kadar yeni bir borçlanmaya gidilmemesi gerekmektedir.

BULGU 26: Yapılandırmalar ile Birlikte Yılı İçerisinde Toplam %10’u Aşan İç Borçlanma Olmasına Karşın Meclis Üye Tam Sayısının Salt Çoğunluğunun Kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Onayı Alınmaması

İdarenin, yılı içerisinde toplam %10’u aşan iç borçlanması olması ve yapılandırmalar kapsamında katlandığı ilave borç yükü ile birlikte; en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu aşan iç borçlanması olmasına karşın meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı alınmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Borçlanma” Başlıklı 68’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde;

“Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.” Hükmü tesis edilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında da borçlanma hususundaki usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

07.02.2020 tarihli Meclis Kararı ile; en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının 2020 yılı içinde toplam %10’unu aşmamak üzere Başkanlık Makamına borçlanma yetkisi verilmiştir.

İdarenin 2019 yılı Kesinleşmiş Bütçe Geliri 313.737.281,21 TL, yeniden değerlendirme oranı ise %22,58’dir. Yeniden değerlendirme oranıyla hesaplanan tutar 384.579.159,31 TL’ye tekabül etmekle birlikte meclis kararı ile borçlanılabilecek yılı içerisindeki toplam yüzde onluk

tutar 38.457.915,93 TL'dir. İdare yılı içerisinde muhtelif tarihlerde kullandığı iç borçlanma araçları ile söz konusu tutarı aşacak şekilde 39.500.000,00 TL borçlanmıştır.

Ayrıca 11.12.2020 tarihinde 2020/95 sayılı meclis kararı ile Halkbank nezdinde bulunan kredilerin yapılandırılması için aynı tarihte 2020/96 sayılı meclis kararı ile de Vakıfbank nezdinde bulunan kredilerin yapılandırılması için bu konuda gerekli tüm iş ve işlemleri yürütmek üzere Başkanlık Makamına yetki verilmesine ilişkin meclise katılanların oybirliği ile karar verilmiştir. Yapılandırma iş ve işlemleri neticesinde Halkbank nezdinde yapılandırma öncesine kıyasla 7.005.934,14 TL ve 3.064.203,16 TL olacak şekilde toplamda 10.070.137,31 TL daha ilave borç yüküne (faiz) katlanıldığı, Vakıfbank nezdinde de yapılandırma öncesine kıyasla 269.575,52 TL'lik ilave borç yüküne (faiz) katlanıldığı anlaşılmıştır. Söz konusu yapılandırmaların dışında; 03.02.2020 tarihinde 2020/11 sayılı meclis kararı ile Halkbank nezdinde bulunan kredilerin yapılandırılması için bu konuda gerekli tüm iş ve işlemleri yürütmek üzere Başkanlık Makamına yetki verilmesine ilişkin meclise katılanların oyçokluğu ile karar verilmiştir. Yapılandırma iş ve işlemleri neticesinde Halkbank nezdinde yapılandırma öncesine kıyasla 361.928,69 TL daha ilave borç yüküne (faiz) katlanılmıştır. 08.06.2020 tarihinde Fibabank ile yapılandırma yapılarak, yapılandırma öncesine kıyasla 1.315.019,16 TL ilave borç yüküne (faiz) katlanılmıştır. Son olarak 22.06.2020 tarihinde Türk Ekonomi Bankası ile yapılandırma yapılarak, yapılandırma öncesine kıyasla 2.201,57 TL İdare lehine faiz yükünden kurtunulmuştur.

Bu bağlamda, Halkbankla yapılan iki yapılandırma, Vakıfbank ile yapılan yapılandırma, Fibabank ile yapılan yapılandırma ve Türk Ekonomi Bankası ile yapılan yapılandırmalar dolayısıyla İdare, 2020 yılı içerisinde toplamda 12.014.459,11 TL'lik ilave borç yüküne (faiz) katlanmıştır.

Bu itibarla, muhtelif tarihlerde kullanılan borçlanma araçları ile borçlanılabilecek yılı içerisindeki toplam yüzde onluk tutar olan 38.457.915,93 TL'nin kullanılmasının ardından, ilave borçlanma gerçekleştirilmesi ve yapılandırmalar ile ilave borç yüküne katlanılan tutarlar için; en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu aşan iç borçlanma işlemi gerçekleştiğinden meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı alınması gerekirken söz konusu iş ve işlemler gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; pandemi nedeni ile yaşanan ciddi gelir kayıplarının yanı sıra salgınla mücadele kapsamında yapılan ek harcamaların (dezenfektan, maske, ilave temizlik çalışmaları, sosyal yardımlar, destek–yardım ve gıda paketleri vb.) etkisi ile zaten ciddi bir borç yükü altında bulunan İdarenin zorunlu hizmetler ve personel maaş ödemelerini karşılayamayacak duruma geldiği, maaş ödemelerindeki açığın kapatılması esnasında kredi kullanım sınırının 1.042.084,07 TL aşıldığı, ayrıca bu süreçte geçmiş dönemlerden de gelen kredi taksitlerinin mali durum yetersizliği nedeni ile ödenemediği ve bankaların gecikme ve takip sürecine girdiği, bankalar tarafından hesaplara bloke konulması ve icra takibi gibi aksaklıkların olmaması için hem ödemelerin yapılabilmesi hem de borcun daha makul bir ödeme planına dâhil edilerek zamana yayılması adına yapılandırma sürecine başvurulduğu, bu kapsamda yapılandırma sürecinde yeniden taksitlendirilen, vadesi geçmiş, ödenemeyen borçların düzenli olarak ödenmesinin sağlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, her ne kadar İdare tarafından ileri sürülen borçlanma ve yapılandırma gerekçeleri bulunsa da, yılı içinde toplam %10’u aşan iç borçlanma olması durumunda mevzuatında belirtilen meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı alınmamıştır. Söz konusu uygulama mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 27: Mevcut Şirketin Cumhurbaşkanı İzni Olmadan Hibe Yoluyla Devralınması

Boğazkent Kentsel Yapı İmar ve İnşaat AŞ zorunlu sermaye tutarı konularak kurulmuş ve kuruluşundan iki gün sonra hibe yoluyla İdareye devredilmiştir.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları” başlıklı 26’ncı maddesinin dördüncü fıkrasında;

“Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Cumhurbaşkanının iznine tabidir.” Hükmü tesis edilmiştir. Söz konusu hükümde 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nin 85’inci maddesiyle “Cumhurbaşkanının iznine tabidir.” şeklinde değiştirilmiş olup eski haliyle “Bakanlar Kurulunun iznine tabidir.”

Belediye şirketlerinin kurulması ve sermaye katılımında bulunmalarını düzenleyen 21.04.2008 tarih ve 11273 sayılı İçişleri Bakanlığı Genelgesi (2008/31) ile hibe yoluyla şirket

edinilmesi durumu da bu kapsamda değerlendirilmiş olmasına karşın Danıştay 8. Dairesinin 24.09.2008 tarihli ve 2008/4976 sayılı kararında; “4046 sayılı yasanın 26. maddesi ile merkezi idareye verilen izin yetkisi sadece şirketin kurulması veya sermayesinin koyulması aşamasıyla sınırlı olduğu, dolayısıyla daha sonra piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin bedelsiz şirket edinimi için İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekmeyeceği ve bu nedenle yasada yer almayan bir durumu izne tabi tutulan genelgede hukuka uyarlık bulunduğu belirterek, genelge hakkında yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. İçişleri Bakanlığı bu karara itiraz etmiş fakat Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da (2008/1403) nolu itirazı reddetmiştir. Ve daha sonra Danıştay 8 inci Dairesinin 05.03.2010 tarihli ve E.2008/4976, K.2010/1108 sayılı Kararında; bedelsiz veya hibe yoluyla şirket edinilmesiyle ilgili olarak herhangi bir sınırlama olmadığı ve idarenin yargı kararlarına uymasının yasal bir zorunluluk olduğundan bahisle, il özel idareleri ve belediyelerin kurulmuş veya kurulacak şirketlere bedelsiz olarak pay verilmek suretiyle hissedar olmaları veya mevcut bir şirketin hibe yoluyla tüm mal varlığı ile bedelsiz olarak devralınması halinde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 26’ncı maddesine göre Bakanlar Kurulu izni alınmasına gerek olmadığı...” yönünde karar verilmiştir.

İdarenin iş ve işlemleri üzerinde yapılan incelemeler esnasında; 31.08.2020 tarihinde Boğazkent Kentsel Yapı İmar ve İnşaat AŞ olarak tescil edilen, 50.000,00 TL sermaye ile kurulan ve kuruluş amacı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde yer alan haliyle; “Planlı ve sağlıklı kentleşmenin gerçekleşmesi, ucuz ve sağlıklı konut yapımı amacı ile toplu konut konularında projelendirme ve taahhütte bulunmak, şehir plancılığı ve kentleşmenin getirdiği her türlü konuda etüt projelendirme, müşavirlik taahhüt hizmetlerini doğrudan veya bilvasıta verme, sağlıklı kentleşme ile ülkenin sosyo-ekonomik inkişafına yararlı olacak yatırımları gerçekleştirmek veya bunlara aracılık etmek şirketin amacını oluşturmaktadır.” olan Şirket, 02.09.2020 tarihinde yani kurulduktan iki gün sonra Belediye Başkanlığına verilen dilekçe ile İdareye devredilmek istenmiştir. Dilekçede şirket kurucusu ve sahibi, kısaca İdarenin Covid-19 salgını ile mücadelesi ve önümüzdeki sürecin daha rahat atılabilmesi, hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesi için böyle bir hibe yapmak istediğini belirtmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18’inci maddesi gereği şartlı bağışları kabul etmek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında yer almakta, mezkûr Kanun’un 38’inci maddesi gereği ise şartsız bağışları kabul etmek belediye başkanının görev ve yetkileri arasında yer almaktadır. Söz konusu hibe (bağış) şartsız olmasına karşın belediye meclisinde görüşülmesini

yararlı olacağı düşüncesiyle, 06.11.2020 tarihinde belediye meclisinde görüşülmüş ve 2020/82 Karar Numarası ile Boğazkent Kentsel Yapı İmar ve İnşaat AŞ'ye ilişkin yapılan bağışın kabulüne, şirketin devir işlemleri de dâhil olmak üzere, genel kurulunda belediyeyi temsil etmek, yönetim kurulunda belediyeyi temsil edecek kişi veya kişileri belirlemek ve İstanbul Sicil Müdürlüğünde gerekli diğer tüm iş ve işlemleri yürütmek üzere belediye başkanının yetkilendirilmesine ilişkin oyçokluğu ile karar alınmıştır.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler doğrultusunda; belediyeler tarafından şirket kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Cumhurbaşkanının iznine tabidir. Hibe yoluyla şirket devirlerinde ise Cumhurbaşkanının iznine gerek duyulmamaktadır. Ayrıca Danıştay 8. Dairesi tarafından verilen kararda piyasa koşullarında ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin bedelsiz ediniminin Bakanlar Kurulu iznine (Cumhurbaşkanı iznine) tabi olmadığı belirtilmektedir. Ancak piyasa koşulları çerçevesinde ticari faaliyette bulunmayan sadece Kanun'da öngörülen zorunlu sermaye tutarından başka mal varlığı bulunmayan ve kuruluşundan kısa bir süre (2 gün) sonra belediyeye hibe yoluyla devredilmek istenen şirket için aynı durum söz konusu değildir. Şirketin hibe yoluyla devredilmesi ve devralınması yönündeki işlemlerin ticari ve iktisadi hayatın olağan işleyiş ve akışına uygun olup olmadığı irdelenerek hibe yoluyla devralma işleminin Cumhurbaşkanı iznine tabi olup olmadığı değerlendirilmelidir. Danıştay kararı doğrultusunda, yapılan şirket devrinin hibe yoluyla alınması ticari hayatın gerekliliğine uygun olması durumunda Bakanlar Kurulu (Cumhurbaşkanı) izni alınmamalıdır. Ancak yapılan şirket devrinin mahalli idareler tarafından hibe alma yoluyla gerçekleştirilmesi işlemi Cumhurbaşkanı izninden kaçınmaya yönelik bir işlem olarak gerçekleştirilmesi halinde aynı durum söz konusu olmayacaktır. Bu durum 4046 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinin uygulanabilirliğini de ortadan kaldırmaktadır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; bulguda belirtilen uygulamada yasal düzenlemelere ve Danıştayın yerleşik içtihatlarına uygun olarak hareket edildiği, bağış talebinin 5393 sayılı Kanun'un 18'nci maddesi kapsamında Belediye Meclisi tarafından da görüşülerek uygun bulunduğu ve Başkanlık Makamı tarafından onaylandığı, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin, sadece şirket kurulması ve kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması hallerinde söz konusu olduğu,

Danıştay 8. Dairesinin 05.03.2010 tarihli ve 2008/4976 E. 2010/1108 K. sayılı Kararı'nda bu durumun ortaya konulduğu, bu karar doğrultusunda 01.04.2008 tarihli ve

2008/31 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesi'nin de iptal edildiği ifade edilmiştir.

Bulguda belirtildiği üzere, Danıştay 8. Dairesinin ilgili Kararı ile 2008/31 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelge'si iptal edilmiştir. Söz konusu Karar ile belediyelerin hibe yolu ile şirket edinmesinin önünde hukuken bir engel yokmuş gibi görünmekte ise de; ilgili karar irdelendiğinde Danıştay, belediye şirketlerinin hibe yolu ile şirket edinmesi yönünden Genelge'nin iptaline karar vermiştir. Diğer bir deyişle, belediyelerin hibe yolu ile şirket kurması özü itibari ile bulguda yazıldığı üzere 4046 sayılı Kanunun 26'ncı maddesinde belirtilen usule tabi olması gereken bir husustur. Danıştay Kararı'nı, belediyelerin hibe yolu ile şirket ediminin Cumhurbaşkanı iznine tabi olmadığı şeklinde yorumlamak isabetli olmayacaktır.

Yine, İdare tarafından Danıştay Kararı'na atıf yapılarak söz konusu durumun mevzuata uygun olduğu ifade edilse de; piyasa koşulları çerçevesinde ticari faaliyette bulunmayan sadece Kanun'da öngörülen zorunlu sermaye tutarından başka mal varlığı bulunmayan ve kuruluşundan kısa bir süre (2 gün) sonra Belediyeye hibe yoluyla devredilmek istenen şirket için aynı durumun söz konusu olmadığı değerlendirilmektedir. Şirketin hibe yoluyla devredilmesi ve devralınması yönündeki işlemlerin ticari ve iktisadi hayatın olağan işleyiş ve akışına uygun olup olmadığı irdelenerek hibe yoluyla devralma işleminin Cumhurbaşkanı iznine tabi olup olmadığı ortaya konulmalıdır. Danıştay Kararı doğrultusunda, yapılan şirket devrinin hibe yoluyla alınması ticari hayatın gerekliliğine uygun olması durumunda Bakanlar Kurulu (Cumhurbaşkanı) izni aranmamalıdır. Yapılan şirket devrinin mahalli idareler tarafından hibe alma yoluyla gerçekleştirilmesi işlemi Cumhurbaşkanı izninden kaçınmaya yönelik bir işlem olarak gerçekleştirilmesi halinde, "izin almama" durumu olmayacaktır. İdarenin uygulaması, 4046 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinin uygulanabilirliğini de ortadan kaldırmaktadır.

Sonuç olarak, zorunlu sermaye tutarı konularak kurulan ve kuruluşundan iki gün sonra devredilmek istenen şirketin, 4046 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinden kaçınılarak ve mezkûr Kanun'un amacına aykırı bir şekilde bağış alındığı değerlendirilmiştir.

BULGU 28: Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçe Ödeneğinin%10'unun Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmadan Aşılması

İdare tarafından 2020 yılı içinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ait harcamaların yıllık toplamında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmaksızın aşılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendinde;

"İdarelerin yaklaşık maliyeti ellimilyar Türk Lirasına (2015 yılı için yuzaltmışyedibin dokuzyuzaltmışaltı) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları pazarlık usulü ile ihale yapılabilir."

"Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

...

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (2015 yılı için ellibin üçyüzseksenbeş Türk Lirası), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını (onaltıbin yediyüzseksenaltı Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar."

"İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesi birinci fıkrasının (ı) bendinde ise;

"ı) Bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." hükümleri yer almaktadır.

4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik hususlara ilişkin olarak çıkarılan ve 22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde; 4734 sayılı Kanun'un 62'inci maddesinin (ı) bendi ile ilgili olarak 31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale

Kanununun 62 nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ” açıklamalarının dikkate alınacağı düzenlenmiştir.

Mezkûr Tebliğ’de 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesi birinci fıkrasının (1) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamaları içermektedir. Buna göre; açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale usulü olduğu ve bu temel usullerden biriyle alım yapılamadığı durumlarda diğer usul ve yöntemlerin kullanılabilmesi belirtilerek Kanun’un 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılacak alımlarda %10’luk sınırın aşılmasına yönelik olarak Kamu İhale Kurulu uygun görüşünün alınması için İdarelerce yapılacak başvuruların şartları ve değerlendirme kriterleri hakkında düzenlemelere yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesi birinci fıkrasının (1) bendi hükmü dikkate alındığında, idarelerin aynı Kanun’un 21’inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendi ile 22’nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunmakta olup bu sınır da, yapılacak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu işler için konulmuş ödeneklerin %10’udur. Anılan bent hükümleri uyarınca %10 sınırının idarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılacağı öngörülmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği’nin 21’inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kuruluna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Beşiktaş Belediyesi tarafından 4734 sayılı Kanun’un 21/f ve 22/d kapsamında 14.221.825,08 TL’lik mal alımına yönelik harcamada bulunduğu görülmüştür.

Tablo 11: 2020 Yılı Ödenek ve 21/f ve 22/d’ye Göre Yapılan Harcama Miktarları

İhtiyaç Türü	Bütçedeki Yıllık Ödenek (TL)	21/f ve 22/d Maddesine Göre Yapılan Harcama Tutarı (TL)	62/I Oran%	Yapılan Alımın Toplam Ödenek İçindeki Oranı%
Mal Alımı	45.019.000	14.221.825,08	10	31,59

Tablodan anlaşılacağı üzere; mal alımlarında 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin (1) bendinde belirtilen sınır aşılmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; bulguda belirtilen aşımın yapılmaması için ilgili müdürlüklere, kurum içinde yayımlanan bir genelge ile gerekli uyarıların yapıldığı ve gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler içinde yapılan harcamaların yıllık toplamının, İdarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşılması gerekmektedir.

BULGU 29: İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılanırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması

Avans verilmesini gerektiren şartlar oluşmadığı halde alımlar için avans verilerek ödeme gerçekleştirilmiş ve bu harcamalarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmamıştır.

5018 sayılı Kanunu'nun "Ön Ödeme" başlıklı 35'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının merkezî yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 55) 3'üncü maddesinde; ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu belirtilerek, ön ödeme yapılabilmesi için; ilgili kanununda öngörülmüş olması, ön ödeme yapılacak giderin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olması, ilgili bütçe tertibinde ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin harcama biriminde mevcut olması ve bu ödeneğin, ön ödemenin mahsubu yapılabildiği kadar saklı tutulması ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulması gerektiği, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; avans şeklinde ödeme istisnai ve belli şartlarda kullanılması gereken bir ödeme yöntemi olup, sürekli bir ödeme yöntemi değildir. Giderin ilgili kanunlarda öngörülmüş olması, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek

ivedi ve zorunlu bir gider olması, ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneğin olması durumunda avans şeklinde ödeme gerçekleştirilebilir. Bir giderin ivedi ve zorunlu olarak değerlendirilebilmesi için ihtiyacın giderilmemesi durumunda kamu hizmetinin aksaması gerekmektedir. Bu ödeme yönteminin ivedi ve zorunlu olmayan giderler için kullanılması harcamaların ön mali kontrol ve diğer kontrollere tabi tutulmadan yapılmasına sebep olacaktır.

Ayrıca avans verilmesi için gerekli şartlar oluşmuş olsa bile, ihtiyacın mezkûr maddenin son fıkrasında belirtildiği üzere, idarenin tabi olduğu ihale mevzuatı hükümlerine göre karşılanması gerekmektedir. Gider gerçekleştirildiğinde süresi içerisinde avans mahsubunun yapılması ve alım yöntemine göre kanıtlayıcı evrakların düzenlenmesi gerekmektedir. 2020 yılı avans sınırının doğrudan temin parasal sınırının altında kaldığı düşünüldüğünde avans vermek suretiyle ödeme yapılan alımların doğrudan temin usulüne göre yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; 2020 yılında 2019 yılına kıyasla iyileşme olmasına karşın giderlerin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olmadığı halde avans şeklinde ödeme ile karşılandığı ve bu alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; avansın bir alım şekli olmadığı ve zorunlu haller dışında kullanılmaması gerektiğine ilişkin olarak müdürlüklere bilgi verildiği, gerekli uyarıların yapılmaya başlanıldığı, bulguda bahsedilen hatalı uygulamaya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ön ödeme suretiyle yapılan işlemlerde ilgili mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 30: Beşiktaş Akademi Kapsamında Lise, Üniversite Hazırlık ve Kültür Sanat Kursları Eğitim Hizmeti Alım İşinde Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümler Bulunması

İdarece ihalesi yapılan 2019/722835 İhale Kayıt Numaralı 2020 Yılı Beşiktaş Akademi Kapsamında Lise, Üniversite Hazırlık ve Kültür Sanat Kursları Eğitim Hizmeti Alım İşinde ihaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri arasında istenen belge rekabeti azaltıcı niteliktedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; "İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve

zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.” hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinde de, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği; belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması; rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerektiği düzenlenmiştir.

İdare tarafından 31.01.2020 tarihinde ihalesi yapılan 2019/722835 İhale Kayıt Numaralı 2020 Yılı Beşiktaş Akademi Kapsamında Lise, Üniversite Hazırlık ve Kültür Sanat Kursları Eğitim Hizmeti Alım İşi’nde birim fiyat teklif cetvelinde ondört adet iş kalemi yer almaktadır. Söz konusu iş kalemlerinden on tanesi mal alımı niteliğinde olan ve derslerle bağlantılı olarak ihtiyaç duyulan materyallere ilişkin olup üç kalem kokteyl, yarışma ve organizasyonları kapsamaktadır. Bir kalem ise verilecek ders saatlerini içermekte olup ihalede miktarı en fazla olan ve en fazla ödemenin yükleniciye yapıldığı iş kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

İhale işlem dosyası üzerinde yapılan denetim ve incelemelerde; İdari Şartnamenin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde; *“İstekliler 5580 sayılı özel öğretim kurumuna tabi olarak faaliyette bulunan ve kurum bünyesinde ingilizce, almanca dil öğretim kursu ile piyano, keman ve gitar kurs programlarının eğitimini verebileceğine dair kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatını teklif zarfı içerisinde sunmaları zorunludur.”* düzenlemesi yapılmıştır. Ayrıca söz konusu işin teknik şartnamesinde verilecek derslerin matematik, rehberlik, Türkçe, fizik, halk oyunları, piyano vb. 27 farklı dersten oluştuğu anlaşılmıştır.

Bilindiği üzere piyasada birçok firma 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu’na tabi olarak faaliyette bulunmakta, ancak bunların pek azı piyano, keman ve gitar kurs programlarının eğitimini verebileceğine dair kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatına sahip konumdadır. Ya da piyano, keman ve gitar kurs programlarının eğitimini verebileceğine dair kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatına sahip olanların pek azında diğer dersleri verebilecek donanım söz konusu olabilmektedir. Kaldı ki, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan onüç kalemin ve dersler kaleminde yer alan birçok dersin; piyano, keman ve gitar kurs programlarının eğitimlerini verebilmekle ilgili bir boyutu yoktur.

Bu bağlamda, söz konusu işin ihalesine yalnızca iki teklif gelmiş teklifi veren bir firma da özel eğitim kurumu açma ve çalışma ruhsatında piyano, keman ve gitar programlarının bulunmamasından dolayı değerlendirme dışı bırakılarak, 03.03.2020 tarihinde 3.368.825,00 TL+KDV bedelle Dilde Eğitim Spor Organizasyon ve Tanıtım Hizmetleri Tic. Ltd. Şti. ile sözleşme imzalanmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; teknik şartnamede belirtilen piyano, keman ve gitar kurs programlarının, satın alınan hizmetin tek bir çatı altında olmasını teminen bu hizmeti verebilecek kurumlardan alınması için yapıldığı, hizmetin tek bir çatı altında toplanmasının kontrol edilebilirlik açısından da İdareye kolaylık sağladığı, özel öğretim kurumlarının eğitim-öğretim faaliyeti yapabilmesi için Milli Eğitim Bakanlığında kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı alma zorunluluğunun olduğu, her türlü eğitim öğretim faaliyetinin Milli Eğitim Bakanlığının izin ve denetimine tabi olduğu ve bu faaliyetleri yürütenlerin, özel öğretim kurumları için 5580 sayılı Kanun'da belirtilen kurallara uymakla yükümlü olduğu, uyulmadığı takdirde idari para cezası ve kurs kapama cezasının olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından, her ne kadar hizmetin tek bir çatı altında toplanmasının kontrol edilebilirlik açısından da İdareye kolaylık sağladığı ifade edilse de; söz konusu iş kapsamında birim fiyat teklif cetvelinde ondört adet iş kaleminin yer aldığı, iş kalemlerinden on tanesinin mal alımı niteliğinde olan ve derslerle bağlantılı olarak ihtiyaç duyulan materyallere ilişkin olduğu ve üç kalemin de kokteyl, yarışma ve organizasyonları kapsadığı anlaşılmaktadır. Bir kalemin ise verilecek ders saatlerini içermekte olduğu ve ihalede miktarı en fazla olan ve yükleniciye en fazla ödemenin yapıldığı iş kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır. İşin teknik şartnamesinden verilecek derslerin matematik, rehberlik, türkçe, fizik, halk oyunları, piyano vb. olmak üzere, 27 farklı dersten oluştuğu anlaşılmaktadır. Bilindiği üzere, piyasada birçok firma 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'na tabi olarak faaliyette bulunmakta, ancak bunların pek azı piyano, keman ve gitar kurs programlarının eğitimini verebileceğine dair kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatına sahip konumdadır. Ya da piyano, keman ve gitar kurs programlarının eğitimini verebileceğine dair kurum açma izni ve iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatına sahip olanların pek azında diğer dersleri verebilecek donanım söz konusu olabilmektedir. Kaldı ki, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan onüç kalemin ve dersler kaleminde yer alan birçok dersin; piyano, keman ve gitar kurs programlarının eğitimlerini verebilmekle ilgili bir boyutu yoktur. Bu bağlamda, hizmetin tek bir çatı altında toplanmasının kontrol edilebilirlik açısından İdareye kolaylık sağlaması söz konusu olsa da, rekabet

kısıtlanmaktadır. Ayrıca, bulguda Milli Eğitim Bakanlığının izin ve denetimine tabi olmayan, Kanun'da belirtilen kurallara uymayan kurumlara söz konusu işin yaptırılabilmesine ilişkin bir değerlendirmede bulunulmamış olup İdare rekabeti sağlayacak şekilde eğitim ve öğretim yapabilme kriterleri noktasında da meri mevzuat hükümlerine uyum sağlayan özel eğitim kurumları ile söz konusu işi yapabilecektir.

Sonuç olarak, İdarenin ihalede rekabeti kısıtlayacak düzenlemeler yapması, 4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine ve Kanun'un özüne aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 31: Yemek Pişirilmesi ve Dağıtılması İşlerinde Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla Parçalara Bölünerek Alımlar Yapılması

İdare açık ihale usulüne göre yapması gereken yemek pişirilmesi ve dağıtımı işlerini, kısımlara bölerek gerçekleştirmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

(...)

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.

(...)” Hükümü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 18'inci maddesi gereği açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü şartlarına göre uygulanabilecek ihale usulleridir.

Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'inci maddesinde ise;

Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

(...)

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.

(...)

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5. “4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi gereğince ihtiyaçların temini” başlıklı maddesinde de;

“22.5.1.2. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda doğrudan temin bir ihale usulü olmayıp bir alım yöntemi olarak mevzuatta düzenlenmiştir. Ancak söz konusu alım yöntemine başvurulması için mevzuatta öngörülen şartları taşıması gerekmektedir.

İdarenin doğrudan temin yöntemi ile yaptığı yemek pişirilmesi ve dağıtımına yönelik alımlar incelendiğinde; ihtiyaç sahibi vatandaşlara yemek pişirilmesi ve dağıtılması işi, yükseköğrenim yurtları kahvaltısı ve akşam yemeği hizmeti, gündüz bakım evleri kahvaltısı, öğle yemeği, ve ikinci yemeği isimlerinde muhtelif tarihlerde ve tutarlarda toplam 47 adet 22/d yöntemi ile doğrudan temin şeklinde alım gerçekleştirdiği ve bu alımlar için toplamda 3.757.538,79 TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından: 2019 yılında alınan yemek hizmetinin uygulanması ve denetlenmesi esnasında karşılaşılan problemlerin çözümü amacıyla teknik şartnamelerin revize edilme gerekliliğinin hâsıl olduğu; 2019 yılında iki defa ihaleye çıkıldığı,

ancak, 2019/689430 ihale kayıt numaralı ihalede asil ve yedek komisyon başkanlarının raporlu olması sebebiyle ihale komisyonunun tam şekilde toplanamadığından, 2019/689376 ihale kayıt numaralı ihalede miktarın değişmesinden dolayı ihalelerin iptal olduğu; Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının kesintiye uğratılmadan temini" başlıklı 20'nci maddesinde, yılın sonunda ya da ertesi yılın başında çıkılan ihalelerde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzadığı durumlarda süreklilik arz eden bu alımların kesintiye uğratılmamasını teminen, ihale sonuçlandırılıncaya kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların karşılanması için 4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin (b) bendinde, "*idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar*" kapsamında değerlendirilerek, anılan madde hükmü ve 62'nci maddenin (ı) bendinde yer alan esaslar da dikkate alınarak aynı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ya da 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen tutarlara kadar olanların bu maddelere göre temin edilebilmesi idarenin yetki ve sorumluluğundadır." hükümlerinin yer aldığı; pandemi nedeniyle ihtiyaç sahiplerinde artışlar yaşandığı; ihale gününe kadar hizmetin devamlılığını sağlamak amacıyla yapılan doğrudan temin dosyalarının, ihale iptallerinden sonra da yine aynı nedenle devam ettirildiği; Nisan ayından itibaren pazarlık usulü ile alımların yapılmaya başlandığı; 13.04.2020 tarihinde açık ihale kararının alındığı; bu ihaleye geçerli teklif gelmemesinden dolayı iptal edildiği; 2020 yılı Ağustos ayından sonra açık ihaleye geçildiği; bulgu konusu doğrudan teminlerin ve 2 adet 21/b'ye göre alımların hizmetin devamlılığını sağlamak amacıyla yapıldığı ve herhangi bir kamu zararı oluşmadan tamamlandığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, her ne kadar çeşitli gerekçeler ortaya konulsa da; ihalede miktarın değişmesinden dolayı ihalenin iptal edilmiş olması ya da teknik şartnamede değişiklik yapılmasının gerekli olması İdarenin sorumluluğundadır. İdare gerekli planlamayı önceden yapmalı ve öngörülebilir bir zeminde ihaleye çıkmalıdır. Kamu İhale Genel Tebliğinin "Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının kesintiye uğratılmadan temini" başlıklı 20'nci maddesine istinaden 47 adet doğrudan temin kapsamında alım yapılması da yasal düzenlemeye uyarlı değildir. 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde; "*Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" hükmü yer almaktadır. İdarenin yapmış olduğu alımların toplamı (bu kapsamdaki tüm alışlar) buradaki yasal sınırı aşmakla birlikte, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü de alınmamıştır. Belli bir tarihten sonra doğrudan temin usulünün bırakılarak pazarlık usulü ile söz konusu işin sürdürülmesi de mevzuat hükümleri

gereği mümkün değildir. 4734 sayılı Kanun'un 21'inci'maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan; “*Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.*” halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilecektir. Söz konusu işte pandemi sürecine kadar ani ve beklenmedik bir durum oluşmamış ve/veya İdarece önceden öngörülmeyen bir durum söz konusu olmamıştır. Söz konusu yemek işi, ihtiyaç sahipleri için yemek pişirilmesi ve dağıtılması olup İdarenin geçmiş yıllarda da yaptığı bir iştir. Mevzuat hükümleri gereği, yılbaşından beri açık ihale usulü ile yürütülmeliydi. Pandemi sürecinde, ihtiyaç sahiplerinin sayısının artması durumu söz konusu olduğunda iş artışı yoluna gidilmeliydi. Ancak, İdare bu yolu seçmek yerine yılın belli bir dönemine kadar söz konusu işi doğrudan temin yöntemi veya pazarlık usulü ile yürütmüştür.

Sonuç olarak, İdarenin 22/d kapsamında yapacağı alımlar için; 01.02.2019-31.01.2020 dönemini kapsayan parasal limiti 90.358 TL, 01.02.2020-31.01.2021 dönemini kapsayan parasal limiti ise 97.008 TL'dir. İdare yapmış olduğu alımlarda söz konusu parasal limitleri aşmamıştır. Ancak eşik değerlerin altında kalmak amacıyla alımlarını parçalar halinde yaparak 4734 sayılı Kanun'un Temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesine aykırı hareket etmiştir.

BULGU 32: Sözleşme Damga Vergisi Tahsilatlarından Bazılarının Firmaya Ödeme Yapılırken Tahsil Edilmesi

İdare, doğrudan temin sözleşmesi gereği tahsil ettiği sözleşme damga vergilerinden bazılarını ödeme emri belgesinde kesinti yapmak suretiyle tahsil etmiştir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun “Mükellef” başlıklı 3'üncü maddesi gereği; söz konusu verginin mükellefi kağıtları imza edenlerdir. Resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kağıtların damga vergisini ise kişilerin ödemesi gerekmektedir. Ayrıca Kanun'un 8'inci maddesine göre belediyeler resmi daire statüsünde yer almaktadır. Bu bağlamda, İdare ile firma arasında sözleşme imzalandığında damga vergisinin mükellefi firma olmaktadır. İdarenin ise söz konusu verginin tahsil edilip edilmediğini kontrol yükümlülüğü bulunmaktadır.

Mezkûr Kanun'un “İstihkaktan kesinti şekliyle ödeme” başlıklı 19'uncu maddesinde;

“*Genel ve özel bütçeli dairelerle il özel idareleri ve belediyeler, bankalar, iktisadi kamu teşekkülleri ile bunların iştirakleri ve müesseseleri ve benzeri teşekkül, iştirak ve müesseselerin*

ödemelerinde kullanılan ve nispi vergiye tabi bulunan makbuzlarla bu mahiyetteki kağıtlara ait vergilerin,

a) Bu ödemelerin yapılması,

b) Avans suretiyle ödemelerde avansın itası,

Sırasında ilgili daire ve müesseseler tarafından istihkaklardan kesinti yapılması şekliyle ödenmesine Maliye Bakanlığınca izin verilebilir.

(Ek: 29/7/1970 - 1318/100 md.) Maliye Bakanlığı lüzum gördüğü hallerde vergiyi istihkaktan kesinti yapılması şekliyle ödetmeye yetkilidir.” hükmü tesis edilmiştir.

Söz konusu hüküm damga vergisinin hangi hallerde hakedişten kesilmek suretiyle tahsil edilebileceğini ortaya koymaktadır.

İdarenin akdettiği doğrudan temin sözleşmelerinin bazılarında, sözleşme bedeli üzerinden tahsil edilmesi gereken damga vergisi tutarlarının sözleşme yapılmasını takiben peşin tahsil edilmediği; yükleniciye ödeme yapılacağı esnada kesinti yapılarak yapılan iş miktarı üzerinden tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; ilgili birimlere gerekli bilgilendirmelerin yapılacağı ve konu üzerinde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu İdare uygulaması mevzuat hükümlerine aykırı olup damga vergisi tahsilatlarının sözleşme bedeli üzerinden mevzuat hükümlerine uygun olarak tek seferde ve peşin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 33: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak

kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

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

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için beşyüzdokuz TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 96 işçinin toplam 6.718 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir. 31.12.2019 tarihi

itibariyle 96 işçinin toplam 10.153 gün kullanılmamış izni olduğu göz önünde bulundurulduğunda söz konusu hususa ilişkin görelî iyileşme söz konusu olmakla beraber işçilerin izinlerini kullandırma çalışmalarının devam etmesi gerekmektedir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; Belediye Başkanlığı bünyesinde İşçi İzin Kurulu oluşturulduğu ve gerekli planlamaların yapıldığı, işçilerin izinlerinin kullandırılmasına devam edileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 34: Sosyal Denge Sözleşmelerinde Yapılan Düzenlemeler ile Emeklilik Tazminatı Ödemesi Yapılması

Beşiktaş Belediyesi ile TÛM-BEL-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2020-31.12.2021 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesinde ve geçmiş dönemlerdeki sosyal denge sözleşmelerinde mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde geçici madde olarak emeklilik tazminatı ödemesi düzenlemesi yapılmıştır.

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

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

4688 sayılı Kanun uyarınca Resmi Gazete'de yayımlanan 28.09.2019 tarihli ve 2019/1 Karar Numaralı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın Yerel Yönetim Hizmet Koluna

İlişkin Mali ve Sosyal Haklar başlıklı Dördüncü Bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100’üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” denilmektedir.

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

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Beşiktaş Belediyesi ile TÜMBEL-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2020-31.12.2021 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesine istinaden emeklilik ödemesi yapılmasına ilişkin düzenleme yapıldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Mezkûr sözleşmenin geçici 2’üncü maddesinde; *“31.01.2021 tarihi ve öncesinde emeklilik hakkı kazanmışlardan, Beşiktaş Belediye Başkanlığında son 5 yıl çalışmak ve en geç 31.01.2021 tarihi itibarıyla emekliliğe ayrılmak istediğine dair yazılı beyanda bulunmak şartı ile Toplu İş Sözleşmesinin yürürlüğe girdiği 01/01/2020 tarihinden 31.01.2021 tarihine kadar ile başvuruda bulunarak emekli olmak isteyen çalışanlara net 50.000,00 TL (Ellibin Türk Lirası) ödenir. Ödeme çalışanın emekli olduğu tarihten itibaren bir ay içerisinde yapılır.”* düzenlemesi mevcuttur.

İdare tarafından denetim yılı olan 2020 yılında söz konusu tazminat ödemelerine ilişkin herhangi bir ödeme yapılmamasına karşın 2018 yılından toplam 14 personele, 2017 yılından toplam 2 personele, 2016 yılında toplam 57 personele ödeme yapılmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; Anayasa'nın 90'ncı maddesi, ILO Sözleşmeleri, memurların sosyal denge sözleşmesi yapmasının kanuni hakları olduğu, yapılacak sözleşmelerde belirlenen tutarlara sınırlama getirilemeyeceği ve uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığında bahsedilmiş, kamu kurumlarında çalışan kamu işçileri ile ilgili tanınan toplu sözleşme hakkının, hiçbir kısıtlama olmaksızın uygulandığı, aynı kurumda çalışan kamu işçileri herhangi bir kısıtlama olmaksızın toplu sözleşme imzalayabiliyorken kamu hizmetinin asli unsura olan memurların toplu sözleşme yapmak ve sosyal denge tazminatına ilişkin hakları kısıtlamanın hem eşitlik ilkesiyle hem de uluslararası sözleşmelerle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından; her ne kadar Anayasa'nın 90'ncı maddesi ve ILO Sözleşmelerinden bahsedilmiş olsa da; sosyal denge tazminatı ödemesine ilişkin yasal sınırlar bulguda da belirtildiği üzere gayet açıktır. Sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata açıkça aykırı olacaktır. Kaldı ki, çalışanlar Kanun hükümlerinde düzenlenen gereklilikleri sağladıkları takdirde emekli olduklarında mevzuat hükümleri gereği emekli ikramiyesi vb. adlarla ödeme almaktadır. Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamanın kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri Toplu Sözleşme olmayıp mevcut Toplu Sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibarıyla uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında da belirtildiği üzere, sosyal denge sözleşmesi; 4688 sayılı Kanun kapsamında düzenlenebilen, toplu sözleşme niteliği taşımayan, toplu sözleşme güvencesi veya yükümlülükleri barındırmayan, kendine özgü dönemsel bir düzenlemedir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesi, yalnızca sosyal denge tazminatının ödeme şekil ve şartlarına ilişkin kuralları içermektedir.

Netice olarak, çalışanlar Kanun hükümlerinde düzenlenen gereklilikleri sağladıkları takdirde, emekli olduklarında mevzuat hükümleri gereği emekli ikramiyesi vb. adlarla ödeme almaktadır. Ayrıca sosyal denge sözleşmesinde bunlara ilişkin düzenleme yapılarak ödeme yapılması ve/veya bu ödemelere cevaz verilmesi mevzuat hükümleri gereği mümkün değildir.

BULGU 35: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile TÛM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan iş sağlığı, sosyal faaliyet, belediye imkânlarından yararlanma vb. gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır:

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

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

4688 sayılı Kanun uyarınca Resmi Gazete'de yayımlanan 28.09.2019 tarihli ve 2019/1 Karar Numaralı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar başlıklı Dördüncü Bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

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

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, “İş Sağlığı, Güvenliği ve İş Güvencesi”, “Belediye Organlarına Gözlemci Olarak Katılma”, “Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkânlarından Yararlanma” vb. gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile Tüm-Bel-Sen arasında akdedilen ve 01.01.2020-31.12.2021 dönemini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinde (sosyal denge sözleşmesi) “İş Sağlığı, Güvenliği ve İş Güvencesi” başlıklı 21’inci maddesinde;

“a) Çalışanlardan tedavisi resmi kuramlarda yapılamayacağı sağlık kurulu rapora ile belgelenen hastaların tedavi giderleri ayrıca tedavisi resmi kuramlarda yapılması mümkün olup, ancak uzun süreli randevu verilen ve hayati tehlike arz eden durumlarda tedaviye zamanında müdahale edilebilmesi açısından özel kuruluşlarda işverence karşılanır.

b) Yılda bir kez çalışanlara tam teşekküllü genel sağlık taraması yapılması işverence sağlanır...”

“Çalışanları İlgilendiren Konulara Katılım” başlıklı 20’nci maddesinde;

“Çalışanları ilgilendiren konularda kurulan komisyonlara işveren tarafından Sendika temsilcisinin katılımı sağlanır.”

“Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkânlarından Yararlanma” başlıklı 18’inci maddesinde;

“a) Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu olup, Belediye ya da özel kurumlarca işletilen etüt, spor, kültür vb. tesislerden; çalışanlar, eş ve çocukları ücretsiz olarak yararlanır.

(...)

c) *Çalışanların talebi doğrultusunda kurulmuş ve kurulacak olan kooperatife veya sendikanın örgütlendiği birlikteliğe imkânları nispetinde vergi rayiç bedeli üzerinden 10 yıl süreli arasa temin eder. Belediyenin kendi imkânı yok ise diğer belediyelerden ve Hazine arazilerinden temin edilmesi yönündeki çalışmalara yardımcı olur.*

d) *İşveren, çalışanların talebi halinde hastalanma, cenaze, düğün gibi ihtiyaçlarında kurumun araçlarından ücretsiz yararlandırılır.*

e) *Sendika tarafından düzenlenen toplantı, kurs, seminer ve konferanslar için işveren kendi salon araç ve gereçlerini uygunluk durumuna göre ücretsiz olarak tahsis eder.”*

“Ailenin Korunması” başlıklı 26’ncı maddesinde;

“a) *Sözleşmeden yaralanan çalışan, eşine ve çocuklarına aile içi şiddet uyguladığı, mahkeme tarafından tespit edilmesi halinde, sözleşme hükümlerinde yer alan mali ve sosyal haklar çalışanın eşi veya çocuklarına ödenir.”*

“Ücretli İzinler” başlıklı 25’inci maddesinde;

“... ”

b) *8 Mart Dünya kadınlar Gününde kadın çalışanlar ücretli izinli sayılır ve net 620 TL (Altyüz Yirmi Türk Lirası) ücret ödenir”* hükümleri yer almaktadır.

“Engelli Çalışanın Hakları” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“a) *Ulusal düzeyde kabul edilen 10-16 Mayıs Engelliler Haftasının ilk günü ile 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde engelli çalışanlar ücretli izinli sayılır.*

b) *10-16 Mayıs Engelliler Haftasında %40 ve üzeri sürekli engeli olan çalışana belge ibrazı ile net 620 TL (Altyüz Yirmi Türk Lirası) ödenir. Ayrıca çalışanın %40 üzeri sürekli engeli olan ve çalışmayan engelli eşi ve engelli çocuğuna belge ibrazı ile 620 TL (Altyüz Yirmi Türk Lirası) ödenir...”* denilmektedir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; memurlara bir takım sosyal haklar tanınmasına yasal bir engel bulunmadığı belirtilmiş, ILO sözleşmeleri ve Anayasa’nın 90’ncı maddesinden bahsedilmiş, sosyal denge tazminatına ilişkin hakları kısıtlamanın hem eşitlik ilkesiyle hem de uluslararası sözleşmelerle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, her ne kadar bazı gerekçeler ileri sürülmüş olsa da; sosyal denge

sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır. Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamamın kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri Toplu Sözleşme olmayıp mevcut Toplu Sözleşme'nin uygulama metnidir. Toplu Sözleşme ise, belli dönemler itibariyle uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır. Bu bağlamda, sözleşmeli personel ile memurlara yapılacak ödemelerin esas ve usulleri ilgili kanunlar ile belli dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşme ile belirlenmektedir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında başka konuların da düzenlenmesi hem ilgili kanunlara hem de Toplu Sözleşme'ye aykırıdır.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında da belirtildiği üzere, sosyal denge sözleşmesi; 4688 sayılı Kanun kapsamında düzenlenebilen, toplu sözleşme niteliği taşımayan, toplu sözleşme güvencesi veya yükümlülükleri barındırmayan, kendine özgü dönemsel bir düzenlemedir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesi, yalnızca sosyal denge tazminatının ödeme şekil ve şartlarına ilişkin kuralları içermektedir.

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

BULGU 36: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi ve Payın Zamanında Aktarılmamasından Dolayı Faiz Ödenmesi

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı ilgili idareye aktarılmamış ve payın zamanında aktarılmamasından dolayı yüksek tutarlarda faiz yüküne katlanılmıştır.

a) Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

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

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar İl Özel İdarelerine veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'da; ilgili belediyece tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi halinde bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 31.12.2020 tarihi itibarıyla 59.925.071,07 TL'lik tutarın Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmeyerek 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının, yaşanan finansal sorunlar nedeni ile ödenemediği, geçmiş dönemden gelen borçların 6236 ve 7143 sayılı Kanunlar ile yapılandırıldığı, yapılandırma

sonrasında tekrar biriken pay tutarının İller Bankası payı üzerinden kısmi kesintiler ile ödenmesinin sağlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi kamu yararına olacaktır.

b) Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Hesabına Zamanında Aktarılmamasından Dolayı Faiz Ödenmesi

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının zamanında aktarılmamasından dolayı Belediye yüksek tutarlarda faiz yüküne katlanmaktadır.

İdare tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca alınan emlak vergisinin %10'u nispetinde tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı için defterdarlık bünyesinde açılan emanet hesabına yatırılması gerekmektedir.

Yapılan denetim ve incelemelerde; İdare tarafından tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının zamanında gönderilmemesinden dolayı; 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'a göre yapılandırma yapıldığı, bu yapılandırmadan kaynaklı olarak 21.678.639,81 TL anapara borcuna 16.763.659,23 TL faiz ödemesine katlanılmak zorunda kalındığı ve toplam borcun 38.442.299,04 TL olduğu 31.12.2020 tarihi itibarıyla söz konusu toplam borcun 5.057.312,95 TL'sinin ödenebildiği anlaşılmıştır. Ayrıca 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun ile de geçmiş dönemlerde 21.448.081,19 TL anapara borcuna 16.338.738,18 TL faiz ödemesine katlanılmak zorunda kalındığı ve toplam borcun 37.786.819,37 TL olduğu 31.12.2020 tarihi itibarıyla söz konusu toplam borcun 8.659.479,09 TL'sinin ödenebildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında İdare tarafından; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının, yaşanan finansal sorunlar nedeni ile ödenemediği, gecikmeden kaynaklı faizlerin de birikerek ödeme yükünü çok daha fazla arttırmaması adına geçmiş dönemden gelen borçların yapılandırıldığı ve bu borçların İller Bankası payı üzerinden aylık taksitler halinde kesilerek ödenmesinin sağlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından tahsili yapılan tutarların, faiz yüküyle karşılaşılmaması için, mevzuat hükümlerine uygun olarak tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılması 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: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kesin Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarından Çıkartılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 3 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İdarece Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, düzeltme kayıtları İdarece sunulmuştur.
Yurt ve Kreşlerde Katma Değer Vergisi Hesaplarının Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim

			Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 3 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, geçmiş yıllardaki hatalı uygulama İdarece düzeltilmiş, söz konusu taşınmazlardan vergi alınmaya başlanmıştır.
Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 10 numaralı bulgu düzenlenmiştir.

Memur ve Sözleşmeli Personelin Ödeme Gününden Önce Ödenen Ücretlerinde Personel Avansları Hesabının Kullanılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, ilgili hesabın doğru kullanılmaya başlandığına ilişkin belgeler İdarece sunulmuştur.
Araç Kiralama İşi ile Personel Taşıma İşinin Aynı İhaleler Bünyesinde Gerçekleştirilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin, İdarece 2020 yılında farklı ihaleler gerçekleştirilmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Hesabına Zamanında Aktarılmamasından Dolayı Faiz Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 36 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer

			Bulgular kısmında 20 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 11 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Belediye Meclisi Kararı Olmaksızın Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Araç Tahsislerinin Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan araç tahsislerine ilişkin meclis kararları alınmıştır.
Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında

			6 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 22 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Ek Karşılık Primlerinin Aktarılmasında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, 2019 yılında SGK'ye yapılan ek aktarım 2020 yılı içerisinde yapılmamıştır.
Elektrik Faturalarında Yer Alan TRT Payının Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 23 numaralı bulgu düzenlenmiştir.

Emlak Vergisinde Mevzuatta Yer Alan İndirimlerin Uygulanmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının Emlak Vergisi Beyanname Düzenleme Kılavuzunda belirtilen hesaplamada Tüzükte bahsedilen konuların yer almaması durumu söz konusu olduğundan ve bu kılavuza göre hesaplama yapılması gerektiğinden söz konusu bulgu kapsamında İdarenin yapabileceği bir husus olmadığı değerlendirilmiştir.
Geçmiş Yıllara Ait Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından %10'luk Payların Büyükşehir Belediyesinden Tahsil Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer

			Bulgular kısmında, "Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından Büyükşehir Belediyesince Alınan ve Geçmiş Yıllara Ait Olan %10'luk Payların Söz Konusu İdareden Talep Edilmemesi" başlığıyla 16 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Hakkı Yeten Tesislerindeki Taşınmazların Beşiktaş Jimnastik Kulübü Derneği Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Herhangi Bir Ecrimisil Tahsilatının Gerçekleşmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, "Bazı Taşınmazların Dernek Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Derneğin Birikmiş Ecrimisil Borcu Bulunması"

			başlığıyla 7 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İdare Tarafından İşletilen Otoparklar İçin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ve Otopark İşletme Ruhsatı Olmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, "İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Ruhsatı Olmaması" başlığıyla 24 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İdare Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlardan Bazılarının Elektrik, Su ve Doğalgaz Faturalarının Belediye Bütçesinden Karşılanması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin, bu taşınmazlardan bazılarının İdarenin kullanımına geçmesi, bazılarının 2020 yılında pandemi nedeniyle açılmaması, bazılarının da sayaç ayrıştırmasına müsait olmadığı

			görülmüştür. 2020 denetimlerinde başkaca böyle bir hususa rastlanmamıştır.
İdarenin Borç Stokunun Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşmasına Karşın Meclis Kararı ile Borçlanılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 25 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İdarenin İşlettiği Sosyal Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması ve Diğer Kurum ve Kuruluşların Personeli İçin Tespit Edilen Ücretlerin Fazla Olması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 19 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İmar Programlarının Mevzuatta Öngörülen Süre Zarfında Hazırlanmaması Nedeniyle 1/10 Oranında Emlak Vergisi Uygulamasına Devam Edilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin 2020 olarak; denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup spesifik olarak yapılmış bir tespit

			söz konusu değildir.
İndirim Hakkı Olmayan veya Bu Hakkını Daha Sonradan Kaybeden Bazı Kişilerin İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama 2019 yılına kıyasla iyileşme göstermekle birlikte 31.12.2020 tarihi itibarıyla devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 14 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama 2019 yılına kıyasla iyileşme gösterse de 31.12.2020 tarihi itibarıyla çok sayıda birikmiş yıllık izni bulunan işçi bulunduğu için Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında

			33 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılanırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin 2019 yılına kıyasla iyileşme olsa da 31.12.2020 tarihi itibariyle avans kullanımlarında hatalı kullanımlar söz konusu olduğundan Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 29 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, İdare tapu müdürlüğü ile gerekli yazışmaları yapmış ve denetimler esnasında söz konusu yazışmaları denetim ekibine sunmuştur.

Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçe Ödeneğinin%10'unun Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmadan Aşılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 28 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Otoparklara İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz veya İndirimli Kullanım Hakkı Tanınması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, 2020 yılı için Meclis Kararı ile belirlenen ücret tarifesinde bu kapsamda bir indirim söz konusu değildir.
Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, 2020 yılında özel kaleme yeni bir atama yapılmamıştır.

Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 15 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 8 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Sosyal Alarm İşi Kapsamındaki Yükleniciye İsim Hakkı Kullanım Bedeli Ödemesi Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, Sosyal Alarm İşi kapsamında yüklenici firmaya bu kapsamda bir bedel ödenmemiştir.

Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 17 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, İdarece mali tablo eki ve açıklayıcı notlara ilişkin çalışma yapılmıştır.
Emanetler Hesabında Kayıtlı Tutarlardan Zaman Aşımına Uğrayanların Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin 10 yılı aşan emanetlerin zaman aşımı nedeni ile kurum lehine irat kaydedildiği 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımı durumları için eksikliklerin giderilmediği

			anlaşıldığından Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatlarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 12 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Çevre Temizlik Vergisine Ait Gecikme Zammının Yüzde Yirmisinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmayan Kısmının Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, İBB'ye aktarımı gereken tutarların mahsup suretiyle aktarımının yapıldığı anlaşılmıştır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Harcı Hesabına Dâhil Edilmesi Gereken Alanlardan İşgaliye Alınması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin özellikle geçmiş dönemlerde verilen ruhsatlarda

			hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 13 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, "Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi" başlığıyla 18 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, İncelemesi yapılan

			doğrudan temin dosyalarında yasaklılık teyidi yapılmıştır.
Sosyal Denge Sözleşmelerinde Yapılan Düzenlemeler ile Emeklilik Tazminatı Ödemesi Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 34 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 35 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında

			36 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Stratejik Planda Beş Yıllık Tahmini Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosunun Bulunmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin Beş Yıllık Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosu 2020-2024 yılını kapsayan Stratejik planda yer almaktadır.
Taşınır İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 4 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Performans Programının İçerik Olarak Mevzuata Uygun Hazırlanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin 2020 yılı performans programının incelenmesi neticesinde, performans hedeflerine göre kaynak ihtiyacını gösteren tablonun

			hazırlandığı anlaşılmıştır.
Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmadığı Halde Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 5 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşyerlerine İdari Yaptırım Uygulanmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 21 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 1

			numaralı bulgu düzenlenmiştir.
İdare Bina ve Arsalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa ilişkin hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Muhasebe Programında Yer Alan Bekleyen Tahakkukların Gerçeği Tam Olarak Yansıtılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin 2019 yılına kıyasla iyileşme olsa da hatalı uygulama devam etmekte olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 1 numaralı bulgu düzenlenmiştir.
Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülüklerin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup,

			368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına 2020 yılında aktarımlar yapılarak muhasebe kayıtları düzeltilmiştir.
Bilgisayar Yazılım Alımının Haklar Hesabında İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, düzeltme kayıtları İdarece sunulmuştur.
Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, düzeltme kayıtları İdarece sunulmuştur.
Yapım İşi Hakedişlerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanlarına İlişkin Kesintilerin Muhasebeleştirilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde

			herhangi bir hususa rastlanmamış olup, düzeltme kayıtları İdarece sunulmuştur.
--	--	--	--