



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KARTAL BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	61

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: :Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar.....	18
Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar	19
Tablo 11: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı Taşınmazlar	33
Tablo 12: Kira Karşılığında Kullandırılan Park Alanlarındaki Taşınmazlar	36
Tablo 13: Kartal Belediyesi Son 3 Yıllık Bütçe Gelirleri Tablosu	51
Tablo 14: Son 2 Yıla Ait Borçlanma Limiti Tablosu.....	51
Tablo 15: 2022 Yılı Borçlanma Limitlerini Gösterir Tablo	52
Tablo 16: Borç Stokunu Oluşturan Kalemler.....	52
Tablo 17: Yevmiye Numaraları ile Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösteren Örnekler.....	59

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirketi
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdare Tarafından Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtılmaması
3. Kullanılan Kredilerin Kayıtlı Değerlerinin Bilançoda Hatalı Olması
4. Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması
5. Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

B. Diğer Bulgular

1. İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Durumu Yansıtılmaması
2. Nakit Olarak Yapılan Tahsilatların Muhasebeleştirilmesinde İlgili Hesapların Kullanılmaması
3. Araç ve İş Makinesi Kiralama İhalesinde İstenen Belgelerin Rekabeti Engelleyecek Nitelikte Olması
4. Hastaya Göre Belirlenmeyen ve Hastaya Özgü Olmayan Tıbbi Sarf Malzemelerinin Doğrudan Temin Usulü ile Alınması
5. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
6. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
7. Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Kira Karşılığında Kullanılması
8. Bazı İş Yerlerinde Emlak Vergisi Tahakkuklarının Mesken Oranı Üzerinden Yapılması
9. Bazı İş Yerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması

10. Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması
11. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması
12. İndirimli Emlak Vergisi Oranı Uygulanan Kişiler Arasında Aktif Sigortalı Olarak Çalışanların Bulunması
13. Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi
14. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
15. Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi
16. Gecekondu Kanunu Kapsamında Gelen Paraların İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması
17. Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması
18. İdarenin Onayı Alınmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması
19. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
20. Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi
21. Bazı Yevmiyelerin Boş Bırakılarak Geriye Dönük İşlem Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

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, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre İstanbul Kartal Belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Kartal Belediyesinin karar organı olan Kartal Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 37 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Kartal Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir.

Bunlar Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İç Denetim Birimi, Özel Kalem Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 29 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	904	302
Sözleşmeli Personel	0	146
Kadrolu İşçi	450	57
Geçici İşçi	0	0
Toplam	1.354	505
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	0	1.647

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 4 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)
--------	--------------	-------------------------------	---------------	-------------------------------	---------------------	---------------------------

01	Personel Giderleri	88.346.459,99	42.795.231,00	+15.805.600,00/-22.981.100,00	123.966.190,99	19.195.817,52
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.079.793,44	8.154.207,00	+990.000,00/-5.245.500,00	17.978.500,44	16.113.910,19
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	362.980.069,20	259.470.562,00	+211.632.419,00/-851.88.150,80	748.894.899,40	709.252.464,54
04	Faiz Giderleri	18.000.000,00	10.000.000,00	+2.770.000,00/-0,00	30.770.000,00	30.767.996,56
05	Cari Transferler	26.513.887,37	3.820.000,00	+6.010.000,00/-14.715.500,00	21.628.387,37	21.285.337,98
06	Sermaye Giderleri	100.378.640,00	148.760.000,00	+87.619.981,80/-107.055.600,00	229.703.021,80	209.853.396,18
07	Sermaye Transferleri	500.000,00	0,00	+0,00/-441.000,00	59.000,00	39.496,67
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	39.201.150,00	50.000.000,00	+0,00/-89.201.150,00	0,00	0,00
Toplam		650.000.000,00	523.000.000,00	+324.828.000,80/-324.828.000,80	1.173.000.000,00	1.106.508.419,64

Kartal Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 650.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde ek ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.173.000.000,00 olmuştur. Yıl içinde 1.106.508.419,64 TL bütçe gideri yapılmış, 66.491.580,36 TL ödenek iptal edilmiştir ve 2023 yılına ödenek devredilmemiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	314.154.852,00	306.734.224,49	10.866.396,21	295.867.828,28	94,18
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	249.241.954,00	86.101.815,85	1.141.519,00	84.960.296,85	34,09
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	21,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05-Diğer Gelirler	353.670.013,00	425.334.179,95	295.333,05	425.038.846,90	120,18
06-Sermaye Gelirleri	256.933.160,00	65.534.402,67	26.290,00	65.508.112,67	25,50
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Red ve İadeler	-1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Toplam	1.173.000.000,00	883.704.622,96	12.329.538,26	871.375.084,70	74,29
---------------	-------------------------	-----------------------	----------------------	-----------------------	--------------

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %74,29 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %94,18 teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %34,09 ve diğer gelirler %120,18, sermaye gelirleri ise %25,50 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Tutarı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	123.966.190,99	119.195.817,52	96,15
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.978.500,44	16.113.910,19	89,63
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	748.894.899,40	709.252.464,54	94,71
04- Faiz Gideri	30.770.000,00	30.767.996,56	99,99
05- Cari Transferler	21.628.387,37	21.285.337,98	98,41
06- Sermaye Giderleri	229.703.021,80	209.853.396,18	91,36
07- Sermaye Transferleri	59.000,00	39.496,67	66,94
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.173.000.000,00	1.106.508.419,64	94,33

2022 mali yılı bütçesi ile 650.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde ek ödenekle birlikte 2022 yılı toplam bütçe tutarı 1.173.000.000,00 olmuştur. Gerçekleşme yüzdesi, ek bütçe de dikkate alınarak toplam bütçe ödeneği üzerinden hesaplanmıştır. Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %94,33 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	147.490.995,05	183.149.230,73	306.734.224,49	24,18	67,48

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.720.973,60	62.781.547,84	86.101.815,85	66,44	37,15
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	128.000,00	65.000,00	0,00	-49,22	-100,00
Diğer Gelirler	163.456.921,47	210.411.735,62	425.334.179,95	28,73	102,14
Sermaye Gelirleri	6.639.776,25	56.577.645,07	65.534.402,67	752,10	15,83
Toplam	355.436.666,37	512.985.159,26	883.704.622,96	44,33	72,27
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	10.294.966,85	2.239.447,52	12.329.538,26	-78,25	450,56
Net Toplam	345.141.699,52	510.745.711,74	871.375.084,70	47,98	70,61

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 360.629.372,96 TL'lik (%70,61) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 123.584.993,76 TL (%67,48), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 23.320.268,01 TL (%37,15), diğer gelirlerde 214.922.444,33 TL (%102,14) ve sermaye gelirlerinde 8.956.757,60 TL (%15,83) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Söz konusu artışlar vergi gelirlerinde rayiç değerlerden, diğer gelirlerde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan, sermaye gelirlerinde ise arsa satışlarından kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	69.770.983,76	78.001.703,20	119.195.817,52	11,80	52,81
SGK Devlet Prim Giderleri	9.538.132,41	10.475.985,32	16.113.910,19	9,83	53,82
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	258.517.426,94	336.144.167,26	709.252.464,54	30,03	111,00
Faiz Giderleri	18.223.535,32	18.956.451,36	30.767.996,56	4,02	62,31
Cari Transferler	10.635.592,32	15.969.439,74	21.285.337,98	50,15	33,29
Sermaye Giderleri	34.374.193,40	78.810.291,75	209.853.396,18	129,27	166,28
Sermaye Transferleri	1.847.350,68	0,00	39.496,67	-100,00	0,00
Toplam	402.907.214,83	538.358.038,63	1.106.508.419,64	33,62	105,53

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında bir önceki yıla göre 568.150.381,01 TL (%105,53) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 41.194.114,32 TL (%52,81), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin

5.637.924,87 TL (%53,82) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 373.108.297,28 TL'lik (%111,00), faiz giderlerinde 11.811.545,20 TL (%62,31), sermaye transferlerinde 39.496,67 TL'lik (%0,00) artış olurken; cari transferlerde 5.315.898,24 TL (%33,29) ve sermaye giderlerinde 131.043.104,43 TL'lik (%166,28) azalış olmuştur. Faiz giderlerindeki artış yıl içinde çıkarılan yapılandırma kanunları kapsamında, ödenen aylık taksitlerin faiz tutarlarının artması ile İller Bankası AŞ tarafından paylardan kesilerek kamu kurumlarına ödenen vadesi geçmiş borçların faiz tutarlarından kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 959.833.679,01 TL, Faaliyet Geliri 947.842.365,07 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise -11.991.313,94 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kartal Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Kartansaş Kartal Halk Pazarı Gıda Sağlık ve Eğitim Hizmet San Tic. AŞ	7.800.000,00	7.799.793,30	99,9974
2	Kartursas Kartal Ulaşım Turizm Sağlık ve Eğitim. Hiz. San. ve Ticaret AŞ	28.000.000,00	23.433.224,88	83,6901
3	Karyapsan Kartal Yapı ve İnşaat Sanayi ve Ticaret AŞ	28.050.000,00	28.049.425,97	99,9980
4	İsbak İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri AŞ	72.271.960,00	2.116,00	0,0029
5	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret AŞ	200.000.000,00	63.194,67	0,0316
6	İspark İstanbul Otopark İşletmeleri Tic. AŞ	19.850.000,00	8.266,33	0,0416

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Karyapsan Kartal Yapı ve İnş. San. ve Tic. AŞ	Kartursas Kartal Ulaşım Turizm Sağlık ve Eğ. Hiz. San. Tic. AŞ	28.000.000,00	4.541.600,00	16,22
2	Karyapsan Kartal Yapı ve İnş. San. ve Tic. AŞ	Ufuk Sağlık Eğitim Hiz. San. Tic. Ltd. Şti	500.000,00	37.625,00	7,52500

3	Kartursas Kartal Ulaşım Trz. Sağ. ve Eğ. Hiz. San. ve Tic. AŞ	Ufuk Sağlık Eğitim Hiz. San. Tic. Ltd. Şti	500.000,00	462.375,00	92.475,00
---	---------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	------------	------------	-----------

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1'i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Kartal Belediyesinin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Tarafından Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İdare tarafından muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmazlar tahsis edildiği, ancak bu tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

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

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

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

Aynı Yönetmelik'te 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252- Binalar Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

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

Yapılan incelemede, 11 adet taşınmazın muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edildiği, ancak bu tahsislere binaen yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, taşınmaz tahsislerine ilişkin muhasebe kayıtlarının 2023 yılında yapıldığı belirtilmiştir. Ancak İdarenin genel hizmet alanı, bina ve arsa niteliğindeki taşınmaz tahsislerinin yılı içerisinde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; 2022 yılı bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251- Yeraltı ve Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortismanına tabi maddi duran varlık için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı fazla tutarlarla yer almıştır.

İdare tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi ve mali tabloda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdarenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarın uyuşmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesine göre, 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacaktır.

Aynı Yönetmelik'in 241 no.lu hesabın işleyişini anlatan 182'nci maddesinde ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin sahip veya ortağı olduğu şirketlerde bulunan toplam sermaye tutarı ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında söz konusu şirketler için kayıtlı olan tutarların uyuşmadığı; İdarenin sermayesinin tamamına sahip olduğu veya ortağı olduğu şirketlerdeki toplam sermaye tutarının 59.356.021,15 TL tutarında olduğu; İdarenin 2022 yılı bilançosunda ise 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının bakiyesinin 59.303.500,48 TL olduğu; dolayısıyla 52.520,67 TL tutarındaki sermaye payının muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; eksik olan sermaye kaydının 2023 yılında yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak söz konusu muhasebe kaydının yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2022 yılı bilançosunda 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 52.520,67 TL eksik tutarla yer almıştır.

İdarenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarının uyumlu olması gerekmektedir.

BULGU 3: Kullanılan Kredilerin Kayıtlı Değerlerinin Bilançoda Hatalı Olması

İdare tarafından bankalardan temin edilen kredi tutarlarının bilançoda olması gereken

değerleriyle yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300-Banka Kredileri Hesabının niteliğini açıklayan 232'nci maddesinde; bu hesabın, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 300-Banka Kredileri Hesabının işleyişini açıklayan 233'üncü maddesinde ise; bankalardan alınan borç tutarlarından vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olanların ise bu hesaba alacak, banka ve ilgili diğer hesaplara borç kaydedileceği, kredi geri ödemesi yapıldığında ise bu hesaba borç ilgili hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; İdarenin bankalara olan kısa vadeli kredi borçları 300-Banka Kredileri Hesabında, uzun vadeli kredi borçları ise 400-Banka Kredileri Hesabında izlenmelidir. Kredi ödemelerine ilişkin muhasebe kayıtlarında 300-Banka Kredileri Hesabına borç kaydı yapılmalı ve vadesi bir yılın altına inen krediler ise 400-Banka Kredileri hesabından 300-Banka Kredileri Hesabına aktarılmalıdır.

Yapılan incelemede, İdarenin bankalardan kullandığı krediler kapsamında 2023 yılında ödeyeceği anapara toplamı 64.060.027,39 TL, 2024 yılı ve sonrasında ödeyeceği anapara toplamının ise 79.589.972,61 TL olduğu, bu nedenle 2022 yılı bilançosunda 300-Banka Kredileri Hesabının 64.060.027,39 TL ve 400-Banka Kredileri Hesabının 79.589.972,61 TL olması gerektiği; ancak, bilançoda 300 Hesabının 0,00 TL ve 400 Hesabının 100.754.771,01 TL olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; düzeltme kayıtlarının 2023 yılında yapıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin söz konusu düzeltme kayıtlarını yılı içerisinde yapmaması nedeniyle; 2022 yılı bilançosunda 300-Banka Kredileri Hesabı 64.060.027,39 TL (64.060.027,39 – 0,00) eksik tutarla, 400-Banka Kredileri Hesabı ise 21.164.798,40 TL (100.754.771,01 – 79.589.972,61) fazla tutarla yer almıştır.

İdarenin bankalara olan kısa vadeli kredi borçlarının 300-Banka Kredileri Hesabında, uzun vadeli kredi borçlarının ise 400-Banka Kredileri Hesabında gerçek tutarlarıyla izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçeği Yansıtması

İdare tarafından 2018 yılı ve öncesinde bazı yapım işleri ile hizmet alımları dolayısıyla kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak ödenen katma değer vergisinin ilgili hizmetin ve yapımın maliyet bedeline dâhil etmek yerine 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği, böylelikle 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bakiyesinin yıllar itibariyle gerçeğe aykırı şekilde gerçekleştiği görülmüştür.

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğine ilişkin 153'üncü maddesinin birinci fıkrasında bu hesaba, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı; ikinci fıkrasında ise mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisini indirim konusu yapamayacakları ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, söz konusu hususun 2017, 2018 yılında bulgu konusu edildiği bu nedenle İdare tarafından 2019 yılından itibaren bulgularda ifade edilen nitelikteki harcamalar için ödenen katma değer vergisinin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenilmediği anlaşılmakla beraber, daha önce hatalı olarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenen tutarlara ilişkin düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Örneğin 2018 yılı Kartal Belediyesi Düzenlilik Denetimi Raporu'nda, 2018 yılı içerisinde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına 19.099.307,48 TL tutarında fazla

kayıt yapıldığı belirtilmiştir. Daha önceki yıllarda da bu uygulamanın olduğu göz önüne alındığında, İdarenin 2022 yılı mali tablolarında 136.300.595,19 TL bakiye veren 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının doğru ve güvenilir bilgi vermediği değerlendirilmektedir.

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

Şöyle ki, 2022 yılı 1 numaralı yevmiyede 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında yer alan 147.652.382,02 TL'lik bakiyenin yıl içerisinde 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında yer alan bakiyeler ile mahsup edilmesi neticesinde yıl sonunda 136.300.595,19 TL'ye düştüğü görülmüştür. Böylelikle 11.151.786,83 TL'lik KDV'nin 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılması engellenmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2023 yılı içerisinde gerekli incelemelerin yapılarak kayıtların revize edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından gerekli düzeltmelerin yapılıp 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının gerçeğe uygun hale getirilmesi ve ay sonlarında yapılan KDV mahsup kayıtlarının da ilgili mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

İdare tarafından maddi duran varlık grubunda kayıtlı bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar için ise varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin olan "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde; amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği düzenlenmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı

Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile, uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde açıklanmıştır.

Mezkûr düzenlemelere göre; duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı, duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, varlıklar için amortisman ve tükenme payının belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına rağmen 2022 yılı sonu itibariyle bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıda yer verilen tablolarda bu duruma ilişkin örnekler yer almaktadır:

Tablo 9: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar

Hesap kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.01.20.01	Meydanlar	75.909.557,57	0,00	75.909.557,57
251.01.20.02	Parklar ve Yeşil Alanlar	72.700.814,19	0,00	72.700.814,19
251.01.99	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	27.943.766,11	0,00	27.943.766,11
251.02.99				
251.03.99				
252.01.01.04.02	Bakımevi ve Huzurevleri	12.359.585,57	0,00	12.359.585,57
252.01.01.04.03	Kreş ve Gündüz Bakımevleri	1.537.214,77	0,00	1.537.214,77
252.01.01.04.03	Halk Eğitim Merkezi	7.980.618,29	0,00	7.980.618,29
252.01.01.04.06	Kurs Merkezleri	115.929,25	0,00	115.929,25
252.01.01.04.08	Sinema, Tiyatro ve Opera vb. Salonları ve Stüdyoları	1.517.422,52	0,00	1.517.422,52

Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar

Hesap kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.01.13	İskeleler	250.538,51	446.515,43	-195.976,92
253.02.09	Ayırma, Sınıflandırma Makineleri	30.320,00	63.156,00	-32.836,00
253.03.04	Ölçüm, Tartı, Çizim Cihazları ve Aletleri	410.549,87	829.858,00	-419.308,13
254.01.01	Otomobiller	1.972.961,29	2.428.755,15	-455.793,86
254.01.07	Motorsuz Kara Araçları	0,00	40.096,00	-40.096,00
254.02.07	Botlar	0,00	60.000,00	-60.000,00
255.01.01	Döşeme Demirbaşları	240.746,74	434.528,55	-193.781,81
255.03.03	Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	34.713,09	148.177,87	-113.464,78
255.09.99	Diğer Spor Amaçlı Kullanılan Demirbaşlar	9.959,20	286.300,45	-276.341,25
255.10.02	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	364.072,39	972.965,14	-608.892,75
255.99.01	Seyyar Kulübe, Kabin, Büfe ve Kafesler	89.889,20	324.917,20	-235.028,00
255.99.03	Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınır	0,00	45.076,00	-45.076,00

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bütün alt hesapların incelenmeye başlandığı ve cari yıl içerisinde sonuçlandırılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından maddi duran varlık grubunda kayıtlı bazı varlıklar için amortisman ayrılmaması, bazı varlıklar için ise varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması nedeni ile İdarenin 2022 yılı bilançosunda 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabının doğru bilgi vermediği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, gerekli çalışmaların yapılarak maddi duran varlıkların amortisman değerleri ile kayıtlı değeri arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Durumu Yansıtması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar neticesinde ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yollarının bakımında ve onarımında kullanılmak üzere yapılan ve İdarece bu amaçla kullanılan asfalt hibesinin 2021 yılı tutarının, 2022 yılı hesaplarına dâhil edildiği, 2022 yılı tutarının ise muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

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

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

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

Yönetmelik'in 15-Stoklar hesap grubu ile ilgili 114'üncü maddesinde;

Bağış veya hibe olarak edinilen stokların varsa bilinen değeri, yoksa ilgili mevzuatına göre değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri üzerinden hesaplara alınacağı, 150- İlk Madde ve Malzemeler Hesabının niteliğine ilişkin 115'inci maddesinde; bu hesabın,

kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı,

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

İfade edilmiştir.

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

Yapılan incelemede, İBB tarafından sırasıyla 16.06.2021 tarihli ve 461 sayılı, 23.06.2022 tarihli ve 855 sayılı Meclis Kararları uyarınca yapılan ve İdarece 09.09.2021 tarihli ve 91 sayılı, 04.07.2022 tarihli ve 69 sayılı Kartal Belediyesi Meclis Kararları ile kabul edilen 2.425.092,22 TL ve 6.062.730,55 TL tutarlarındaki hibe asfaltların muhasebeleştirilmesinde hatalı uygulamalar olduğu görülmüştür.

Şöyle ki İBB tarafından 2021 yılında yapılan hibe asfalt yardımı ilgili yılda serilmesine rağmen 2022 yılında 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının borcu karşılığında 600-Gelirler Hesabına kaydedilmiş, böylelikle hem söz konusu asfalt varlık hesaplarına dâhil edilmemiş hem de 2021 yılı faaliyet döneminin geliri 2022 yılı hesaplarına dâhil edilmiştir. Ayrıca 2022 yılı hibe tutarı kullanıldığı halde muhasebe kayıtlarına alınmamıştır. Hâlbuki asfalt hibesi İdare tarafından kabul edildiği zaman 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının borcu karşılığında 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilerek muhasebeleştirilmeli, daha sonra söz konusu asfaltın serim aşamasında serilen kısım kadar stok hesabından çıkış yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcuna kaydedilmeli ve iş tamamlandığında ise ilgili varlık hesabına aktarılmalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; sıcak asfalt malzemesinin stok edilemeyen bir malzeme olması ve her sevkiyatta taşıma irsaliyesi düzenlendiğinden ayrı

ayrı taşınır işlem fişi düzenlenmediği, bir sonraki yıl toplu olarak kayıtların yapıldığı, bundan sonra ise periyodik olarak taşınır işlem fişinin aynı sene içerisinde düzenleneceği ifade edilmiştir.

Bulguda belirtilen hususlar nedeniyle İdarenin 2022 yılı bilançosunda, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 8.487.822,77 TL eksik, 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı 2.425.092,22 TL fazla ve faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler Hesabı ise 3.637.638,33 TL eksik tutarla yer almıştır.

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

BULGU 2: Nakit Olarak Yapılan Tahsilatların Muhasebeleştirilmesinde İlgili Hesapların Kullanılmaması

İdare veznelерinden yapılan nakit tahsilatlarda ve bu tahsilatların bankaya yatırılmak üzere gönderilmesinde 100-Kasa Hesabı ile 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100-Kasa Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 49’uncu maddesinde; bu hesabın muhasebe birimleri veznelerince kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın işleyişi” başlıklı 51’inci maddesinde ise, kasaya yatırılan tutarların bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak, kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların bu hesaba alacak, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına ilişkin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 71’inci maddesinde kasa fazlası paraların veznedarla bankaya gönderilmesi ve bu tutarların bankaca tahsil edildiğini gösteren banka hesap özet cetvelinin alınması üzerine bu hesap kullanılır denilmektedir. “Hesabın işleyişi” başlıklı 72’nci maddesinde de kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabına alacak kaydedileceği, kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlardan, bankaya yatırıldığı anlaşılanların bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 102-Banka Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı

57'nci maddesinde, banka hesap özet cetvelinden kasa mevcudundan bankaya yatırıldığı görülen paraların bu hesaba borç, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere vezneden yapılan nakit tahsilatlarda 100-Kasa Hesabının kullanılması, akabinde kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların ise 100-Kasa Hesabından 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına aktarılması ve bankadan gelen hesap özet cetvelleri sonrasında da 102-Banka Hesabının borcu karşılığında 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının alacaklı çalıştırılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı içerisinde İdare vezneleri aracılığıyla 67.429.774,66 TL nakit tahsilat yaptığı halde, yapılan bu tahsilat işlemlerin ve bu tahsil edilen paraların bankaya gönderilme işlemlerinin muhasebeleştirilmediği, doğrudan 102-Banka Hesabı borç çalıştırılarak kayıt altına alındığı, bu nedenle 100-Kasa Hesabı ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; ilgili hesabın kullanımı için sistemsal düzenleme çalışmalarına başlandığı, cari yıl içerisinde kullanımının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Belediye veznelerinden yapılan nakit tahsilatlarda ve bu paraların bankaya yatırılması sürecinde 100-Kasa Hesabının ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Araç ve İş Makinesi Kiralama İhalesinde İstenen Belgelerin Rekabeti Engelleyecek Nitelikte Olması

“2022-2023 Yılı Muhtelif İş Makinesi Ve Muhtelif Araç Kiralanması Hizmet Alımı” ihalesine katılmak için istenen taşıma yetki belgelerinin rekabeti ve katılımı engelleyecek nitelikte olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinde;

“İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığı ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlattırılabilir.

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

...” hükmü,

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler” başlıklı 38’inci maddesinde;

“...

(4) İhale konusu işin yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında o iş için özel olarak düzenlenen sicil, izin, ruhsat vb. belgelerin adaylar veya istekliler tarafından sunulmasına ilişkin hükümlere, ilan ve ön yeterlik şartnamesi veya idari şartnamede yer verilir. İş ortaklarının her birinin söz konusu belgeleri ayrı ayrı sunması, konsorsiyumda ise her bir ortağın kendi kısmına ilişkin belgeleri sunması zorunludur.

...” hükmü yer almaktadır.

İdare tarafından 21.12.2021 tarihinde gerçekleştirilen, 2021/727684 kayıt numaralı “2022-2023 Yılı Muhtelif İş Makinesi ve Muhtelif Araç Kiralanması Hizmet Alımı” ihalesine ilişkin idari şartnamenin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde;

“...

h) T.C. Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı tarafından verilen ve istekli firma adına düzenlenmiş, ihale tarihi itibarıyla geçerliliği devam eden; Kamyon ve Kamyonetler için C2, K1, L1, L2, R1 veya R2 Yetki Belgesi, Binek Araçlar İçin A1 Yetki Belgesi, Otobüs ve Minibüsler

İçin B2 veya D2 Yetki Belgesi olacaktır. İstekliler tarafından bu belgelerin teklif kapsamında sunulması zorunludur. Söz konusu belgeleri sunmayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılacaktır. İş ortaklığında, bu belgelerin her bir ortak tarafından ayrı ayrı sunulması zorunludur.

...” düzenlenmesi yer almaktadır. Aynı düzenlemeye ihaleye ilişkin ilan ve teknik şartnamede de yer verilmiştir.

İşe ilişkin teknik şartnamenin “İşin konusu” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Kartal Belediye Başkanlığına bağlı Müdürlüklerin ve ilçe halkının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hizmet gereği ihtiyaç duyulan şehir içi ve şehir dışındaki araç taleplerinin karşılanması, zaman ve kaynak tasarrufunda bulunularak, bir bütün içerisinde ve fonksiyonel olarak yürütülmesi için, mevzuat doğrultusunda mesai saatleri içerisinde veya mesai saatleri dışında havuz esasına göre çalıştırılacak çeşitli tip ve modellerde Sürücüsüz Hizmet Aracı Kiralama işidir.” düzenlemesi yer almaktadır.

İhalenin kapsamının, İdareye bağlı müdürlüklerin ve ilçe halkının ihtiyaçları doğrultusunda şehir içi ve şehir dışındaki taleplerinin yerine getirilmesi doğrultusunda Belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere 01/01/2022 – 31/12/2023 tarihleri arasında 24 ay süre ile yakıtsız ve sürücüsüz araç ve iş makinesi kiralama hizmet alımı işi olduğu anlaşılmıştır.

4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun “Yetki belgesi alma zorunluluğu ve taşıma hizmeti” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapılabilmesi için Bakanlıktan yetki belgesi alınması zorunludur.” hükmü,

Karayolu Taşıma Yönetmeliği’nin “Yetki belgesi alma zorunluluğu” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Bu Yönetmelik kapsamına giren taşımacılık, acentelik, taşıma işleri komisyonculuğu, taşıma işleri organizatörlüğü, nakliyat ambarı işletmeciliği, kargo işletmeciliği, lojistik işletmeciliği, dağıtım işletmeciliği, terminal işletmeciliği ve benzeri faaliyetlerde bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin yapacakları faaliyetlere uygun olan yetki belgesini/belgelerini Bakanlıktan almaları zorunludur.” hükmü,

Aynı Yönetmelik’in “Yetki belgesi türleri” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“ (1) A türü yetki belgesi: Otomobille ticari tarifeli veya tarifersiz olarak, yurt içi veya uluslararası yolcu taşımacılığı yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

a) A1 Yetki Belgesi: Yurtiçi tarifeli veya tarifersiz yapacaklara,

...

(2) B türü yetki belgesi: Otobüsle yurtiçi ve/veya uluslararası yolcu taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Bu belgelere 24 üncü maddenin ikinci fıkrasının (m) bendindeki şartları haiz otomobiller de kaydedilebilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

...

b) B2 yetki belgesi: Ticari ve tarifersiz yapacaklara,

(3) C türü yetki belgesi: Yurtiçi ve/veya uluslararası eşya taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

...

b) C2 yetki belgesi: Ticari amaçla yapacaklara,

...

(4) D türü yetki belgesi: Otobüsle tarifeli veya tarifersiz yurtiçi yolcu taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Bu belgelere 24 üncü maddenin ikinci fıkrasının (m) bendindeki şartları haiz otomobiller de kaydedilebilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

a) D1 yetki belgesi: Ticari ve tarifeli olarak yapacaklara,

b) D2 yetki belgesi: Ticari ve tarifersiz olarak yapacaklara,

(8) K türü yetki belgesi: Yurtiçi eşya taşımacılığı veya hususi taşımacılık yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Taşımanın şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

a) K1 yetki belgesi: Ticari amaçla eşya taşımacılığı yapacaklara,

...

(9) L türü yetki belgesi: Ticari amaçla lojistik işletmeciliği yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Faaliyetin şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

a) L1 yetki belgesi: Yurtiçi yapacaklara,

b) L2 yetki belgesi: Yurtiçi ve/veya uluslararası yapacaklara,

verilir.

...

(13) R türü yetki belgesi: Ticari amaçla eşya taşımacılığı alanında taşıma işleri organizatörlüğü yapacak gerçek ve tüzel kişilere verilir. Faaliyetin şekline göre aşağıdaki türlere ayrılır:

a) R1 yetki belgesi: Yurtiçi yapacaklara,

b) R2 yetki belgesi: Yurtiçi ve/veya uluslararası yapacaklara,

verilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliğine yönelik işlerde yetki belgesi alınması zorunlu tutulmuştur. İdare tarafından gerçekleştirilen araç kiralama hizmet alımı işi ise muhtelif nitelikte ve sayıda araçların ve iş makinelerin temin edilmesine ilişkindir. İdare, temin ettiği tüm araçları belediye hizmetlerinde/faaliyetlerinde kullanmakta olup, bu kapsamda yapılan araç kiralama hizmet alımının ticari amaçla yolcu ve eşya taşımacılığı, lojistik işletmeciliği ile bir bağlantısı olmamaktadır.

Hal böyle iken, İdarenin faaliyetlerinde kullanmak üzere araç ve iş makinesi kiralanması işinin yerine getirilmesi ile ilgili olmayan ve yüklenici/istekli adına düzenlenen yetki belgelerinin, ihaleye katılımda zorunlu tutulmasının ihalede rekabeti engelleyeceği ve katılımı daraltacağı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından;

- Karayolu Taşıma Yönetmeliği'ne göre taşımacılık işi ile iştigal eden her firmanın, faaliyet alanına göre yetki belgesi alması ve operasyonlarında kullandığı her taşıtı (öz mal veya

sözleşmeli), yetki belgesi eki taşıt belgesine ilave ettirerek taşıt kartını alması; ülkedeki taşıma düzeninin sağlanması, taşımada kullanılan taşıtların tespiti ve takibi, yapılan taşımalarda ülke ekonomisine maksimum verimin sağlanması ile 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun amacı çerçevesinde bir zorunluluk olduğu,

- Kapsam dışı bırakılan taşımaların, anılan Yönetmelik'in 2'nci maddesinde açıkça sayıldığı,

- Kamu kurum ve kuruluşlarının düzenlemiş olduğu araç kiralama ihalelerinde taşıma faaliyetinin niteliği, mahiyeti, büyüklüğü (taşıma yapılacak eşyanın ağırlığı) ve gerekli taşıt sayısının göz önünde bulundurularak, Karayolu Taşıma Yönetmelik'i çerçevesinde düzenlenen C2, K1, L1, L2, M1, N1, N2, P1, P2 yetki belgelerinden, uygun türdeki yetki belgesinin istenilmesi gerektiği,

- Söz konusu 2021/727684 kayıt numaralı "2022-2023 Yılı Muhtelif İş Makinası Ve Muhtelif Araç Kiralaması Hizmet Alımı" ihalesine ilişkin istenen kamyon ve kamyonetler için C2, K1, L1, L2, R1 veya R2 yetki belgesi; otobüs ve minibüsler için B2 veya D2 yetki belgesi istendiği; istenen bu belgelerin söz konusu ihale kapsamında yaptırılacak tüm işleri kapsadığı; bu belgelerin rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarda karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını engelleyici bir nitelikte olmadığı,

İfade edilmiştir.

İdarenin açıklamalarına katılmak mümkün değildir. Zira İdare, yapmış olduğu hizmet alımı ihalesinin konusunu, taşımacılık hizmeti olarak addederek temelde hatalı bir yoruma neden olmaktadır. 2021/727684 kayıt numaralı "2022-2023 Yılı Muhtelif İş Makinası Ve Muhtelif Araç Kiralaması Hizmet Alımı" işinin konusu sürücüsüz araç kiralama ihalesidir. İhale kapsamında temin edilecek araçlar ise İdare personeli tarafından, belediye hizmetlerinde kullanılmaktadır. Eğer ki İdare, araç kiralama değil de taşımacılık işi hizmet alımı için ihaleye çıksa idi, söz konusu yetki belgelerini istemesinde mevzuata aykırılığa neden olunmayacaktı. Ancak, yukarıda detaylı olarak bahsedildiği üzere sürücüsüz araç kiralama ihalesinin, taşımacılık faaliyeti ile bağlantısı bulunmamaktadır. İhalede yükleniciden istenen, ihale dokümanında teknik özellikleri belirtilen muhtelif nitelikte ve sayıdaki araçların İdareye teslim edilmesidir. Sonrasında araçların İdare personeli tarafından taşıma ya da başka faaliyetlerde kullanılmasında, yüklenicinin herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Hal böyle iken, araç kiralama ihalesinde isteklilerden taşıma yetki belgesi istenmesi, bir anlamda yetki belgesi

olmayan istekli olabilecek firmaların/kişilerin ihaleye katılımını engelleyici nitelikte olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından gerçekleştirilen araç ve iş makinesi kiralanmasına ilişkin hizmet alımı ihalelerinde, işin yapılması ile ilgisi olmayan taşıma yetki belgelerinin katılım şartı olarak düzenlenmemesi, kamu ihale mevzuatının rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması temel ilkelerine riayet açısından önemlidir.

BULGU 4: Hastaya Göre Belirlenmeyen ve Hastaya Özgü Olmayan Tıbbi Sarf Malzemelerinin Doğrudan Temin Usulü ile Alınması

Hastaya göre belirlenmeyen ve hastaya özgü olmayan tıbbi sarf malzemelerinin doğrudan temin usulü ile alındığı görülmüştür.

İdare kaynakları ile gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, alımın niteliği ve nerede kullanılacağına bakılmaksızın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabidir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" 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.

...

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir." hükmüne yer verilerek, ihale mevzuatı kapsamında yapılacak alımlarda gözetilmesi gereken temel ilkeler ifade edilmiştir.

Bu ilkeler ile uygulamada, rekabetçi bir ortam sağlanarak idare ihtiyaçlarının en uygun fiyatla temin edilmesi ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır.

Mezkûr Kanun'un 22'nci maddesinde birinci fıkrasının (f) bendine göre "*Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf*

malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları” ihale yapılmaksızın doğrudan temin usulü ile temin edilebilmektedir. Doğrudan temin bir ihale usulü değil; Kanun’un 22’nci maddesinde sayılan hallerde başvurulabilecek istisnai bir satın alım yöntemidir.

Söz konusu fıkra bahsi geçen *“ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri”* ifadesinin bir bütün olarak düşünülmesi gerektiği açıktır. Maddede doğrudan temin ile yapılabilecek tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları her vaka (hasta) için uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilmesi ve hastaya özgü olması koşuluna bağlanmıştır. Bir başka ifadeyle *“tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri”* ifadesini cümlenin başında yer alan bağlamdan koparılmamalıdır.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin *“İlaç, tıbbi sarf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi alımları”* başlıklı 22.7’nci maddesinde de aynen;

“Anılan Kanun maddesinin gerekçesinde; özellikle hayati önemi haiz olan ve acil müdahale gerektiren kalp ve ortopedi ameliyatlarında kullanılan ilaç ve malzemelerin özellikleri, boyutları ve nitelikleri kullanılacak hastaya göre değiştiğinden ya da belli bir kullanım süresi bulunmasından dolayı bu süre içinde kullanılmaları zorunlu olduğundan; hem idarenin yararı, hem de hastaların mağdur edilmemesi açısından bu gibi ilaç ve malzemelerin ihale yoluyla önceden temin edilip stoklanması yerine, ihtiyaç duyulduğunda doğrudan temin edilmesinin öngörüldüğü belirtilmektedir.” ifadelerine yer verilerek, hastaya özgü olup özelliğinden dolayı stoklama imkânı bulunmayan mal ve malzemelerin doğrudan temin ile alınabileceğine işaret edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından, hastaya göre belirlenmeyen ve hastaya özgü olmayan, çocuk ağız ve diş sağlığı merkezine 332.030,50 TL tutarındaki *“tıbbi malzeme”* ile Sağlık İşleri Müdürlüğü’nün ihtiyacı olan 307.442,06 TL tutarındaki *“tıbbi sarf malzemesi”* alımlarının 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri gereğince, sağlık merkezlerinde devamlı olarak kullanılacak olan ve genellikle arz eden 71 ve 47 kalem (kutu, adet, paket ve şişe birimleri bazında) malzemenin doğrudan temin ile alınması ihale mevzuatı temel ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Söz konusu alımların yapılmasında -hastaya özgü alımlar olmadığı için- temel ihale usullerinin tercih edilmesi rekabet, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve

kaynakların verimli kullanılması ilkeleri açısından daha doğru olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; alınan tıbbi sarf malzemelerinin çoğunluğunun belli süre içinde kullanılması zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan malzemeleri kapsadığı, bu nedenle doğrudan temin usulünün kullanıldığı, bazı tıbbi sarf malzemelerin bu özelliği taşımadığının İdarece tespit edildiği, bundan sonraki tıbbi sarf malzeme alımlarında denetim tespitlerine dikkat edilerek gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından alınan malzemelerin çoğunluğunun belli süre içinde kullanılması zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan malzemeleri kapsadığı ifade edilse de bu kriter tek başına yeterli değildir. Zira alımların söz konusu kriteri sağlamasının yanında aynı zamanda *ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri* olması gerekmektedir. Ancak, alımlar incelendiğinde ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünlerine rastlanılmamıştır.

Buna göre, tercih edilecek alım usullerinin belirlenmesinde 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinin gözetilmesi, doğrudan temin yönteminin ancak Kanun'da belirtilen istisnai haller tam olarak vuku bulduğunda uygulanması gerekmektedir.

BULGU 5: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

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

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

İdarenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptıkları

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yıl içerisindeki nakit akışı ve ödeme politikası gereği, personel ödemeleri de aksatılmayacak şekilde ilgili iştiraklere ödemelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak İdarenin açıklaması hakedişlerin eksik ödenmesine haklı bir gerekçe oluşturmaktan uzaktır. Zira İdare gerek personel giderlerini gerekse de diğer giderlerini dikkate alarak planlama yapmakta, bütçesini stratejik plan ve performans programına dayanarak hazırlamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin; sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalemlerinden SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir. Böylece alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken söz konusu kalemler zamanında ödenerek İdare bütçesine gecikme zammı- faizi gibi ek yük binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımını sağlanabilecektir.

BULGU 6: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 13 adet taşınmazın, kiralama ihalesi yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullanıldığı görülmüştür.

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

Söz konusu Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel

mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

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

Bahsi geçen mevzuattan anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim usulü de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için füzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan bazı yerlerin herhangi bir ihale yapılmadan işgal edildiği ve bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı; bazı yerlerin ise kiralama sürelerinin bitmesine rağmen kiracıları tarafından ecrimisil karşılığında kullanılmaya devam edildiği; ecrimisillerin kira ödemesi gibi uygulanarak işgallerin devam ettirildiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından 2022 yılında 13 adet taşınmaz için ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir. Söz konusu bu taşınmazlardan bir kısmının mevcut durumuna aşağıdaki tabloda detaylı olarak yer verilmiştir.

Tablo 11: Ecrimisil Karşılığı Kullanılan Bazı Taşınmazlar

Mahalle	Ada	Parsel	Kullanılan Alan (m ²)	İmar Plan Durumu	Kullanım Şekli	İşgalin İlk Tespit Tarihi
---------	-----	--------	-----------------------------------	------------------	----------------	---------------------------

Kordonboyu	10175 (E:688)	1-2-6-8	450,00	Park Alanı	Kapalı Otopark	31.08.2009
Yakacık Çarşısı	949	16	1.106,00	Günü Birlik Tesis Alanı	Çay Bahçesi	07.01.2010
Yakacık Çarşısı	2710	1	1.500,00	Park	Hangar ve Fabrika	04.08.1998
Esentepe	10806	1	3.925,00	Açık Kapalı Spor Tesis Alanı	Halı Saha	01.06.2021
Kordonboyu	639	26 önü	15,00	Kaldırım	Büfe	01.07.2009

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 61 adet kiralama dosyası bulunduğu, bunun yanında 5 adet alan ecrimisil ile takip edildiği, ecrimisil ile takip edilen alanların toplam içindeki oranı %8 olduğu, dolayısıyla ecrimisilin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştüğü düşünülmemesi gerektiği, ayrıca ecrimisil ile takip edilen alanlardaki sorunlar çözüldüğünde bu alanlar ile ilgili olarak ihale işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare, ecrimisil ile takip edilen taşınmaz sayısı 5 adet olduğunu belirtse de 2022 yılı içerisinde 13 adet taşınmaz için ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir. Bulgudaki tabloda ise bunlardan 5 tanesine örnek mahiyetinde yer verilmiştir. Ayrıca taşınmazların ilk işgal tarihleri dikkate alındığında uzun süredir ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ve bu yöntemin olağanlaştırıldığı görülmektedir. İdare ecrimisil ile takip edilen alanlardaki sorunlar çözüldüğünde ihale işlemlerinin yapılacağını belirtse de söz konusu sorunların neler olduğu ve bu zamana kadar neden çözülemediğine dair herhangi bir açıklamaya yer vermemiştir.

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

BULGU 7: Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Kira Karşılığında Kullandırılması

İmar planlarında park alanı olarak işlevlendirilen ve tüm vatandaşların kullanımına açık olması gereken yerlerin, kira karşılığında amacı dışında kullandırıldığı görülmüştür.

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

sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

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

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

"...

c)Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;

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

2) 1000 m2 ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m2'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi ile oyun alanlarına en az 10 metre mesafede olmak ve etrafı çit ve benzeri ile kapatılmak koşuluyla trafo,

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

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

Yapılan incelemede, İdarenin tasarrufuna bırakılan park alanlarında, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak 3 adet taşınmaz için kiralama yapıldığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda imar plan fonksiyonu park alanı olmasına rağmen, plandaki fonksiyonuna

aykırı amaçlarla yapılan kiralama işlemlerine yer verilmiştir.

Tablo 12: Kira Karşılığında Kullandırılan Park Alanlarındaki Taşınmazlar

Kira Karşılığı Kullandırılan Yerlerin Adresi	Kullandırılan Alanın Büyüklüğü (m ²)	Alanın Kullanım Durumu	İmar Plan Fonksiyonu
Orta Mah. Hamdi Efendi Sok.	198,00 m ²	Dernek Binası	Park
Cevizli Mah. Kırıkkale Sok.	184,00 m ²	Dernek Binası	Park
Soğanlık Yeni Mah. Atatürk Cad.	2.500,00 m ²	Otopark	Park

Tabloda detayları verilen ve imar planında park alanı olarak tespit edilen yerler, kira karşılığında bina olarak derneklere, otopark olarak da İdare şirketine kullandırılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; park alanlarında bulunan ticari ünitelerin, park alanının sınır bölgelerinde ve oransal olarak çok küçük alanları kapsadığı, yapıların, vatandaşların bu alanları kullanmasına engel teşkil etmediği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından park alanlarındaki kiralama alanları küçük alanları kapsadığı ve vatandaşların kullanımlarına engel teşkil etmediği ifade edilse de park alanlarına nelerin yapılabileceği imar mevzuatında açıkça sayılmıştır. Bu sebeple dernek binaları ve otopark vatandaşın kullanımını kısıtladığı gibi imar plan fonksiyonuna aykırılık da teşkil etmektedir.

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

BULGU 8: Bazı İş Yerlerinde Emlak Vergisi Tahakkuklarının Mesken Oranı Üzerinden Yapılması

İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinde, emlak vergisi tahakkuklarının mesken oranı üzerinden yapıldığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde Türkiye sınırları içinde bulunan binaların bu kanun hükümlerine göre bina vergisine tabi olduğu; 2'nci maddesinde bu kanundaki bina tabirinin, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsadığı; 3'üncü maddesinde bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği; 8'inci maddesinde, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki

olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde %100 artırımlı uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 33'üncü maddesinde, bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi durumu, vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır.

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

Yapılan incelemede; İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre, 2022 yılında Kartal ilçesinde faal durumda olan iş yerlerinden örnek olarak seçilen 200 iş yerinden 7'sinin emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle mesken oranı üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, örnek seçilen liste ile çalışmanın tamamlandığı, diğer tüm iş yerleri için gerekli çalışma ve kontrollerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

İdarenin, emlak vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için sınırları içerisinde faaliyet gösteren tüm iş yerlerinde gerekli çalışma ve kontrolün yapılması ve sonuçlandırılması gerekmektedir.

BULGU 9: Bazı İş Yerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması

İdarenin yetki ve görev alanında faaliyette bulunan iş yerlerinden bir kısmının çevre temizlik vergisi mükellefiyetlerinin bulunmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 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 değerlendirilmesinde artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan Kanun'un aynı maddesinde, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisinin, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacağı; bu suretle tahakkuk eden verginin, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edileceği; su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisinin ise 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği; ayrıca, büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisinin büyük şehir belediyelerine aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, büyükşehirlerde su aboneliği olmayan, su ve kanalizasyon idarelerince takip edilmeyen iş yerlerinin çevre ve temizlik vergisinin ilçe belediyelerince takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre 2022 yılında Kartal ilçesinde faal durumda olan iş yerlerinden, örnek olarak seçilen 200 iş yerinden 41 iş yeri için çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği, dolayısıyla da söz konusu vergilerin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; örnek seçilen liste ile çalışmanın tamamlandığı, diğer tüm iş yerlerinin çevre temizlik vergisi kayıtlarının çalışma ve kontrollerinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

İdarenin çevre temizlik vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için sorumluluğu altında bulunan tüm alanlarda gerekli çalışma ve kontrolün yapılması ve çalışmaların sonuçlandırılması önem arz etmektedir.

BULGU 10: Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması

Belediyenin yetki ve görev alanı içinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin ilan ve reklam

vergisi mükellefiyetlerinin bulunmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci bölümünde ilan ve reklam vergisi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun'un 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; 15'inci maddesinde verginin hangi tarife üzerinden alınacağı düzenlenmiştir.

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

Yapılan incelemede, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre 2022 yılında Kartal ilçesinde faal durumda olan iş yerlerinden, örnek olarak seçilen 200 iş yerinden muafiyet ve istisna kapsamında olmayan 18 iş yeri için ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği dolayısı ile de söz konusu vergilerin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; örnek seçilen liste ile çalışmaların tamamlandığı, diğer tüm iş yerlerinin ilan ve reklam vergisi kayıtlarının çalışma ve kontrollerinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

İdarenin ilan ve reklam vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için sorumluluğu altında bulunan tüm alanlarda gerekli çalışma ve kontrolün yapılması, bu çalışmaların sonuçlandırılması kamunun yararına olacaktır.

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

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

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

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre de, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işletmelerin ilgili belediyeden 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.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Kartal ilçesinde faal durumda olan iş yerlerinden, örnek olarak seçilen 200 iş yerinden 60 tanesi için İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmediği; buna bağlı olarak da İdarenin işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulan işletmeler ile ruhsat alamayan veya başvuru için gelmeyen işletmeler ile ilgili İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında gerekli işlemlerin yapıldığı, yapılan çalışmalar sonucunda işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunup bulunmadığının takibinin yapıldığı ve buna bağlı olarak işyeri açma izni harcının tahsil edilmesinin sağlanması için gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 12: İndirimli Emlak Vergisi Oranı Uygulanan Kişiler Arasında Aktif Sigortalı Olarak Çalışanların Bulunması

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

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

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

"Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir." ifadesine yer verilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanının kararı ile sıfıra kadar indirilebileceği düzenlenmiştir.

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

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

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

57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde emlak vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili

kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği, bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi, tapu kayıtlarının Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği, mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanacağı belirtilmiş, gerek duyulması halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirim konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapılabileceği düzenlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan bir başka Genel Tebliğ olan 44 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "II- Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri Veya İkinci Bir Meskeni 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.

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

Yapılan incelemede; "hiç geliri olmamak" veya "Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan aylık dışında geliri olmamak" sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan 3.726 kişiden 367'sinin 2022 yılı içerisinde aktif sigortalılığı, haliyle de gelir elde ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; gerekli işlemlerin başlatıldığı, muafiyet uygulanan tüm kayıtların incelenip şartları taşımayan kişilerin işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 13: Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

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

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak "karşılıklı" ve "belirli bir hizmet bedeli" olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

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

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

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

Mezkûr Kanun ve bu Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun'da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz

konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır.

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

a) Proje Onay Ücreti

İdarenin imar mevzuatı gereğince tahsil edebileceği harçlar, 2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde düzenlenmiş, proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına" tabi tutulmuştur.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 7'nci maddesinde "Plan ve Proje Tasdiki"; yapı ruhsatı almak için dilekçe ekinde belediyeye verilmesi gereken mimari, statik ve tesisat, plan, proje resim ve hesapların tasdiki olarak tanımlanmıştır.

13.04.2005 tarihli ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1. grupta yer alan belediyeler için plan ve proje tasdik harcı (beher m² için) ticaret bölgeleri için 0,12 TL; konut bölgeleri için 0,09 TL olarak tespit edilmiştir.

İdare tarafından, mevzuatta belirtilen harç tutarının haricinde yapı ruhsatı alabilmek için proje başvurularından, proje onay ücreti tahsil edilmektedir. Ancak, mezkûr Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapı ruhsatı almak için dilekçe ekinde İdareye sunulan mimari, statik ve tesisat, plan, proje resim ve hesapların tasdiki hizmetleri karşılığında sadece plan ve proje tasdik harcı alınması gerekmektedir.

Harç konusu edilen bir hizmetten, ayrıca ücret talep edilmesi mevzuata uygun bir uygulama değildir.

b) İskân Verildiğinde Ücreti

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak yapı kullanma izni harcı alınmaktadır. İdare

tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak iskân ücreti talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

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

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

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

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

c) Ruhsat Ücreti (Yeni Açılacak İş Yerlerinden)

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

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

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre harçların ve yine 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesine göre Kartal Belediye Meclisince düzenlenen ücret tarifesine göre de ücretlerin alındığı, belirtilen hususlara yeni ücret tarifesinin hazırlanma aşamasında dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali

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

İdare tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir.

Buna göre, yukarıda yer alan ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyumlu hale getirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 14: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde 2022 yılı ulusal bayram gününde faaliyet gösteren iş yerlerinin tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin çalışma yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder. Aynı Kanun'un 2'nci maddesinin son fıkrasında ise 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışmanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespiti,

harcın takip ve tahsilinin sağlanması için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak, bu harcın takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 15: Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi

İdare personelinin, belediye sınırları içerisindeki 19 mahalle muhtarlığında görevlendirildiği görülmüştür.

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

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

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

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde yer alan 20 muhtarlığın 19'unda İdare personelinin görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; muhtarlıklarda görevlendirilen personelin, Komşu İletişim Projesi kapsamında, komşu iletişim hizmet

noktasında görev yaparak Kartal Belediyesi ile ilgili vatandaşın talep ve görüşlerini değerlendirmek üzere ilgili müdürlüğe sistem üzerinden ilettiği ifade edilmiştir.

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

Sonuç olarak, söz konusu görevlendirmelerin sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 16: Gecekondu Kanunu Kapsamında Gelen Paraların İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında gelen paraların mevzuatında belirtilen amaca aykırı olarak kullanıldığı görülmüştür.

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

Ayrıca ilgili Kanun'un 13'üncü maddesi;

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede, 2022 yılı içerisinde, gecekondü fonu kapsamındaki gelirlerinden 16.345.630,76 TL tutarlık kısmının İdarenin cari banka hesaplarına aktarıldığı ve diğer harcamalarında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; yıl içerisindeki nakit akış ve ödeme politikası gereği, zaruri ödemelerde günlük banka kredisi kullanıp faiz ödememek ya da firma ödemelerinin aksamaması için emanet hesaplarda bulunan tutarların kullandığı ve nakit durumuna göre ilgili hesaba geri gönderildiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare, zaruri ödemelerin aksamaması için emanet hesaplardaki tutarların kullanıldığını belirtse de gecekondü fonu kapsamındaki gelirlerin cari harcamalarda kullanılmaması, sadece ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 17: Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması

İdarenin 2022 yılı borç stok tutarının, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi birinci fıkrasının (d) bendinde gösterilen borçlanma sınırının üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi birinci fıkrasının (d) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşmayacağı ve bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükmüne göre, en son kesinleşmiş toplam bütçe gelirlerinin o yılın 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan tutarı sonucunda belediyelerin borçlanma haddine ulaşılmaktadır.

Bununla birlikte; 5393 sayılı Kanun esasında belediyelerin borçlanma yetkisinin yöntemini gösteren ve hâlihazırda yürürlükte olan 21.02.2005 tarihli ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (yeni adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü)

Yazısında;

“ ...

Borçlanma talebinde bulunan belediyeler toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla; Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu İl müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına ekleyeceklerdir. Bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline borcunun olup olmadığı, varsa borç miktarı belediye başkanı tarafından imzalanmak suretiyle ayrıca borçlanma talep dosyasına eklenecektir.

...” denilmektedir.

Bu bağlamda, İdarenin son üç yılına ilişkin bütçe gelirleri toplamı ve bu gelirler esas alınarak hesaplanan borçlanma sınırına ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 13: Kartal Belediyesi Son 3 Yıllık Bütçe Gelirleri Tablosu

Gelir türü	2020	2021	2022
Belediye Vergi, Resim, Harç vb. Gelirleri	147.490.995,05	183.019.368,73	306.734.224,49
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	37.720.973,60	60.631.147,84	86.101.815,85
Alınan Bağış, Yardım ve Özel Gelirler	128.000,00	65.000,00	0,00
Diğer Gelirler	163.456.921,47	210.410.114,46	425.334.179,95
Sermaye Gelirleri	6.639.776,25	56.577.645,07	65.534.402,67
Red ve İadeler (-)	10.294.966,85	2.239.447,52	-
TOPLAM	345.141.699,52	508.463.828,58	883.704.622,96

Tablo 14: Son 2 Yıla Ait Borçlanma Limiti Tablosu

Yıl	En Son Kesinleşmiş Toplam Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı (%)	Borçlanma Haddi (TL)
2020	345.141.699,52	9,11	376.584.108,34
2021	508.463.828,58	36,20	692.527.734,53

Yukarıdaki tabloda hesap şekli görüleceği üzere, 2020 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarı neticesinde bulunan 376.584.108,34 TL tutar 2021 yılı borçlanma haddini, 2021 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarı neticesinde bulunan 692.527.734,53 TL tutar ise 2022 yılı borçlanma haddini göstermektedir.

Yapılan incelemede, Kartal Belediyesi ilgili birimlerinden elde edilen verilere dayanılarak yapılan hesaplama sonucunda, aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere; 2022 yılı borç stoku tutarının, İdarenin borçlanma haddinin 22.389.967,88 TL üzerinde olduğu tespit

edilmiştir.

Tablo 15: 2022 Yılı Borçlanma Limitlerini Gösterir Tablo

Yeniden Değerleme Oranı	Önceki Yıl 800 Alacak Toplam	Önceki Yıl 810 Borç Toplam	En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar	Toplam Borç Stoku	Borçlanma Limit Aşımı (TL)
%36,20	510.703.276,10	2.239.447,52	508.463.828,58	692.527.734,53	714.917.702,41	22.389.967,88

Tablo 16: Borç Stokunu Oluşturan Kalemler

Hesap Kodu	Alacak Bakiye (TL)
300-Banka Kredileri Hesabı	0,00
303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
320-Bütçe Emanetleri Hesabı	430.848.281,80
360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	9.078.115,12
361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	1.208.211,25
368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	69.712.390,76
381-Gider Tahakkukları Hesabı	13.732,40
400-Banka Kredileri Hesabı (Uzun Vadeli)	100.754.771,01
438-Kamuya Olan Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı (Uzun Vadeli)	85.670.284,14
481-Gider Tahakkukları Hesabı (Uzun Vadeli)	17.631.915,93
Toplam Borç Stoku	714.917.702,41

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2022 yılı içerisinde kullanılan krediler, kredi çekildiği gün itibariyle sisteme yansıyan stok hesaplarına dikkat edilerek kredi uygunluğu sağlandığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından, kredilerin kullanıldığı tarihlerde borç stoku hesaplarına dikkat edildiği ve uygunluğu sağlandığı belirtilse de özellikle yıl içerisinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabında artışlar devam etmiş ve yıl sonu itibari ile borç stoku mevzuattaki yasal sınırı aşmıştır.

Sonuç olarak, İdarenin mevzuatta belirlenmiş olan limitlerin üzerinde borç stoku olduğu nedeni ile yeni bir borçlanma yapmaması, mali yapının sürdürülebilirliği ve etkin bir borç yönetiminin temini açısından önem arz etmektedir.

BULGU 18: İdarenin Onayı Alınmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması

İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilen 3 adet yapım işinde, yüklenicileri tarafından izinsiz olarak alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde alt

yüklenici; sözleşme konusu işin nev'i itibariyle bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır.

Anılan Şartnamenin “Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması ve Sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde ise;

“ ...

(4) *İhale dokümanında, sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesinin idarenin onayına sunulmasının istendiği hallerde; İdare, onaya sunulan listede yer alan alt yüklenicileri onaylayıp onaylamadığını, on beş gün içinde yükleniciye bildirir.*

(5) *Yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerekir.*

(6) *İdarece onaylanmayan alt yükleniciler hiçbir suretle iş yerinde çalışamaz. Ancak; ihale dokümanında alt yüklenicilere yaptırılması düşünülen işlerin belirtilmesi istenmekle birlikte yüklenici teklifi kapsamında liste vermese dahi işin yürütülmesi sırasında yüklenici tarafından ihtiyaç duyulması halinde idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabilir.*

...”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, İdarenin onayı olmadan alt yüklenici çalıştırılmaz. Alt yüklenici ile asıl yüklenici arasındaki sözleşme ilişkisinin İdarenin bilgisi ve onayı dâhilinde resmi çerçevede kurulması ve yürütülmesi gerekmektedir. Zira alt yükleniciler 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 30’uncu maddesi uyarınca yaptıkları işlerden dolayı İdareye karşı asıl yüklenici ile birlikte on beş yıl süre ile sorumludurlar.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 11’inci maddesinde sayılan ihaleye katılmayacak olanların aynı zamanda alt yüklenici de olamayacakları hüküm altına alınmıştır. İdarenin onayı alınmadan alt yüklenici çalıştırılması aynı zamanda yasaklılık kontrolü yapılmasını da engellemektedir.

İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin yüklenici ve iş yeri sicilleri üzerinden Kartal Sosyal Güvenlik Merkezinden alınan bilgilerin incelenmesi neticesinde, “Yalı Mahallesi Sosyal Hizmet ve Gençlik Merkezi Binası Yapım İşİ” kapsamında 7 alt yüklenici, “Kartal Belediyesi Veterinerlik Hizmet Binası Yenileme Yapım İşİ” kapsamında 1 alt yüklenici

ve “Prefabrik Yapım İşi” kapsamında 1 alt yüklenici çalıştırıldığı ve bu alt yükleniciler için İdareden onay alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; alt yüklenici bilgilerinin İdarede bulunmadığı ve yüklenici tarafından bildirilmediği, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nda ana işveren ile alt işveren arasında kurulacak ilişki ile herhangi bir hüküm bulunmadığı, hüküm bulunmayan hallerle ilgili 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı, 6098 sayılı Kanun’a göre de sözleşme serbestisi olduğu, İdare onayı ile çalıştırılmayan alt yükleniciye iş deneyim belgesi düzenlenmediği, iş ile ilgili yapılan imalatların sorumluluğunun ana yükleniciye ait olduğu, sözleşme tasarısında İdarece bizzat yüklenici tarafından yapılması öngörülen iş kısımlarının bulunmadığından Sosyal Güvenlik Merkezinden bilgi talebinde bulunulmadığı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi dördüncü bölümünde yapı denetim hizmetleri detaylı olarak düzenlenmiştir. Şartname’nin 14’üncü maddesinin birinci fıkrasında, sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işlerinin, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetileceği ve gerçekleştirileceği; 15’inci maddesinin birinci fıkrasında yüklenicinin bütün işleri yapı denetim görevlisinin, sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Yukarıda da detaylı olarak belirtildiği üzere, mezkûr Şartname’nin 20’nci maddesinde alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme’nin “İhale Dokümanını Oluşturan Belgeler” başlıklı 8.2’nci maddesinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin ihale dokümanının bir parçası ve sözleşmelerde öncelik sırasında ilk sırada olduğu belirtilmiştir. 4735 sayılı Kanun’un 20’nci maddesinde yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, sözleşmenin fesih nedenleri arasında sayılmıştır. Bu bağlamda, yüklenicinin yapım işini ihale dokümanına, dolayısı ile Yapım İşleri Genel Şartnamesindeki hükümlere uygun olarak yerine getirmesi, alt yüklenici çalıştırabilmek için İdareden onay alması, İdarenin de yapı denetim görevlisi nezdinden kontrollerini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Görüldüğü üzere ihale mevzuatında alt yüklenici ile kurulacak ilişkiler açık ve net şekilde düzenlenmiştir. Bu nedenle İdarenin açıklamalarına katılmak mümkün değildir.

Sonuç olarak, ihale konusu yapım işlerinin sahibi olan İdare tarafından; işlerin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yaptırılması, çıkacak uyuşmazlıklarda sorumluluğun tespiti,

yasaklılık hükümlerine tabi alt yüklenicilerin çalıştırılmaması adına gerekli kontrollerin yapılarak işlerin onaylanmamış alt yüklenicilere yaptırılmasının önüne geçilmelidir.

BULGU 19: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

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

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

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

haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür (...)” hükmünün bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) aktarılacaktır.

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

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

Yapılan incelemede; İdare tarafından, 2022 yılı sonu itibariyle 7.605.053,03 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği, 362-Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2022 yılı içerisinde tahakkuk etmiş olan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının kasım dönemi hariç ödendiği, kasım ayı özelinde emlak vergisi tahsilatlarına bağlı olarak yüksek olan tahakkuk dışında ödenmemiş borcu bulunmadığı, ilgili tutarın da 2023 yılı içerisinde İller Bankası paylarından kesinti yoluyla ödendiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından, 2022 yılı Kasım dönemi haricinde ödenmemiş katkı payı borcu olmadığı ve bu tutarın da 2023 yılında ödendiği ifade edilse de 31.12.2022 tarihi itibari ile İdarenin taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı borcu 7,605,053,03 TL’dir.

Sonuç olarak, İdarenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının ilgili

idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi

İdare, sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermemiştir.

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

Mezkûr Kanun'un 11'inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

İdarenin, hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2022 yıl sonu itibari ile Gelir İdaresi Başkanlığına 39.679.891,96 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcu bulunduğu, söz konusu borç için yapılandırma başvurusunda bulunulmadığı ve bu tutarların 368- Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2022 yılı içerisinde tahakkuk eden vergilerin ödeme sıkıntısından dolayı ilgili hesaplara aktarılamadığı ve yapılandırma başvurusu yapılarak ödenmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermemesi İdare için haksız bir yabancı kaynak yarattığı gibi hukuki sorumluluk da doğurmaktadır. Ayrıca zamanında ve tam ödenmeyen tutarlar için katlanılacak gecikme zamları ve vergi ziyayı da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olacaktır.

Sonuç olarak, İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 21: Bazı Yevmiyelerin Boş Bırakılarak Geriye Dönük İşlem Yapılması

İdare tarafından bazı yevmiyelerin boş bırakılarak geriye dönük muhasebe işlemleri gerçekleştirildiği ve hatalı kayıtların yeni kayıt ile düzeltilmek yerine silindiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi" başlıklı 18'inci maddesinde aynen "*Kamu idarelerinin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler. Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir*" denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesine göre; işlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır. Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; hatalı yapılan muhasebe kayıtlarının yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi, hesap dönemi başından yevmiye numaralarının (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar sıralı ve birbirini takip eder şekilde geriye dönük herhangi bir kayıt olmadan ilerlemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından bazı yevmiyelerin boş bırakılarak geriye dönük işlem gerçekleştirdiği ayrıca 12716 ve 13612 numaralı yevmilerin kayıtlarının ise silindiği ve böylelikle söz konusu yevmiyelerin boş kaldığı tespit edilmiştir.

Bunula birlikte, İdarenin birleştirilmiş veriler defterinde bazı yevmiyelerin numaraları ile tarihleri arasında uyumsuzluk olduğu, yevmiye tarihlerinin ve numaralarının tarihsel bir sıra ile ilerleyerek gitmediği görülmüştür. Şöyle ki; yevmiye numarasına göre küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması beklenmektedir. Bu şartı sağlamayan bazı yevmiye kayıtları bulunmaktadır. Bu durumdan anlaşıldığı üzere İdare tarafından boş bırakılan yevmiyelere geriye dönük kayıt yapılmaktadır.

Bu hususa ilişkin olarak aşağıdaki tabloda örnek olarak tarihleri ve yevmiye numaraları kayıt nizamı ile uyumsuz olan bazı yevmiyeler gösterilmiştir:

Tablo 17: Yevmiye Numaraları ile Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösteren Örnekler

Geriye Dönük Kayıt Yapılan Yevmiyenin		Kendisinden Bir Önceki Yevmiyeye Ait Tarih
Numarası	Tarihi	
635	02.01.2022	19.01.2022
2505	01.02.2022	17.02.2022
3839	01.03.2022	14.03.2022
5741	01.04.2022	14.04.2022
6991	05.05.2022	06.05.2022
13273	08.08.2022	15.08.2022
15978	29.09.2022	03.10.2022
19679	28.11.2022	29.11.2022
20515	12.12.2022	13.12.2022

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; hatalı yevmiyelerin ters kayıt ile düzeltilememesi durumunda boş yevmiye oluşmasına sebep olan silme işleminin yapıldığı, geriye dönük yapılan işlemlerde ise bankaya yatan paranın mahiyetinin geç tespit edilmesi durumunda ay sonu işlemlerinin yapılabilmesi için önceden oluşan yevmiyelere müdahale edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, hatalı yapılan muhasebe kayıtlarının yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi, söz konusu hatalı yevmiye üzerinde silme değiştirme gibi işlemlerin gerçekleştirilmemesi, bazı yevmiyelerin boş bırakılarak geriye dönük kayıt yapılmaması gerekmektedir.

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

8. EKLER

EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi" başlıklı 19 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçeği Yansıtması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde, "Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçeği Yansıtması" başlıklı 4 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı

Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi			Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi” başlıklı 5 numaralı bulguda yer verilmiştir.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu tespiti benzer hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Bazı İş Yerlerinde Emlak Vergisi Tahakkuklarının Mesken Oranı Üzerinden Yapılması” başlıklı 8 numaralı bulguda yer verilmiştir.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu tespiti benzer hususlara, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Bazı İş Yerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması” başlıklı 9 numaralı bulgu ile “Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması” başlıklı 10

			numaralı bulguda yer verilmiştir.
Bazı Yevmiyelerin Boş Bırakılarak Geriye Dönük İşlem Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Bazı Yevmiyelerin Boş Bırakılarak Geriye Dönük İşlem Yapılması” başlıklı 21 numaralı bulguda yer verilmiştir.
İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Gecekondu Kanunu Kapsamında Gelen Paraların İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması” başlıklı 16 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması” başlıklı 17 numaralı bulguda yer verilmiştir.

İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Durumu Yansıtılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde, “İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Durumu Yansıtılmaması” başlıklı 1 numaralı bulguda yer verilmiştir.
Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması	2021	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen hususa, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde, “Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması” başlıklı 5 numaralı bulguda yer verilmiştir.