



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL SANCAKTEPE BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	80

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Hizmet Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı	19
Tablo 9: Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesi Örneği	20
Tablo 10: Yapım İşlerinde %2 Oranından Daha Fazla Muafiyet Uygulanan Poliçe Örnekleri	22
Tablo 11: Resmi Analiz ve Rayici Bulunmayan İş Kalemlerine Ait Bilgiler	28
Tablo 12: İkinci İşe Ait Resmi Analiz ve Rayici Bulunmayan İş Kalemlerine Ait Bilgiler	29
Tablo 13: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	34
Tablo 14: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi.....	37
Tablo 15: Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelin Isıtma Şekli İle İlgili Bölümü	47
Tablo 16: Bina İnşaat Sınıfı Lüks, Birinci Sınıf ve İkinci Sınıf Olduğu Halde Vergi Değerine Kalorifer ve Klima Farkı Dâhil Edilmeyen Mükellef Sayıları.....	47
Tablo 17: Asansör Muayene Kuruluşu Tarafından Muayene Edilen Ancak Vergi Bildirimlerinde Asansörsüz Olduğu Görülen Binalara İlişkin Örnekler.....	49
Tablo 18: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Beyanname Sayıları	54
Tablo 19: Sendika Aidatlarının Yıllar İtibariyle Bakiyelerini Gösterir İcmal	68
Tablo 20: 2021 Yılı Yevmiye Numaraları ile Yevmiye Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösteren Örneklem	70
Tablo 21: 2018 Yılı ve Öncesinde Ait Olup Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarları	73
Tablo 22: 2019 ve Sonrasında Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarları	75
Tablo 23: Sancaktepe Belediyesi Son 3 Yıllık Bütçe Gelirleri Tablosu	76
Tablo 24: Son 2 Yıla Ait Borçlanma Limiti Tablosu.....	76
Tablo 25: 2021 Yılı Borçlanma Limitlerini Gösterir Tablo	77

Tablo 26: 2021 Yılı Borç Stokunu Oluşturan Kalemler	77
---	----

KISALTMALAR

AD	Adet
AŞ	Anonim Şirket
BEM BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
E	Esas
EK	Ekonomik Kod
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İKN	İhale Kayıt Numarası
K	Karar
KDV	Katma Değer Vergisi
LTD	Limited
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
NO	Numara
RG	Resmi Gazete
SAN	Sanayi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
ŞTİ	Şirketi
TİC	Ticaret
TL	Türk Lirası
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
VB	Ve Benzeri
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. Diğer Kamu İdarelerine Olan Yapılandırılmış Borçların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. Bağış Yoluyla Edinilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına İlgili Yılda Alınmaması ve Taşınmaz Envanter Kayıtlarının Hatalı Yapılması
4. İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
2. Bazı Yapım İşlerinde “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler)” Poliçesinde Yüzde İki'den Fazla Muafiyet Uygulanması
3. Hâlihazırda İş Yürüten Mevcut Yükleniciye Yürütülen İş ile Bağlantısı Olmayan Farklı Yapım İşlerinin Yeni Birim Fiyat Yöntemiyle İhalesiz Olarak Yaptırılması
4. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
5. Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
6. Yapım İşleri Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde Alım Yapılması
7. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
8. İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması
9. İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Özel Siteler ve Şirketler Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması

10. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
11. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi
12. Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
13. Emlak Vergisinin Hesabında Bazı Binalarda Asansör Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
14. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
15. Bazı İşyerleri İçin Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Kurulmaması
16. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması
17. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması
18. Belediye Şirketi Personeline Zabıta Memurluğu Yaptırılması
19. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrosuna Vekâleten veya Tedviren Görevlendirilmesi
20. Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Vekâleten Görevlendirilen Müdürün Gerekli Nitelikleri Taşımaması
21. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
22. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
23. İşçi Ücretlerinden Kesilen ve Emanetler Hesabında Kayıtlı Olan Üyelik Aidatlarının İlgili Sendikalara Gönderilmemesi
24. Yevmiye Kayıtlarında Hatalı Uygulamaların Yapılması

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

26. Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması

27. Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması

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.

Sancaktepe 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 Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

Sancaktepe Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Destek Hizmetleri Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 23 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	903	332
Sözleşmeli Personel	-	136
Kadrolu İşçi	450	67
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1353	535
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1500

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 1 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Sancaktepe Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek ve Olağanüstü Verilen Ödenek (TL)	Eklene/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	75.359.500,00	0,00	2.240.178,87	77.599.678,87	70.182.035,05	7.417.643,82	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	10.623.500,00	0,00	645.582,49	11.269.082,49	9.534.012,70	1.735.069,52	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	226.176.000,00	31.400.000,00	14.142.065,68	271.718.065,68	263.207.828,44	8.510.237,24	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	14.475.000,00	0,00	3.665,41	14.478.665,41	14.227.271,75	251.393,66	0,00
05	Cari Transferler	0,00	16.026.000,00	1.500.000,00	2.141.985,65	19.667.985,65	18.851.300,81	816.684,84	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	65.393.000,00	25.000.000,00	4.032.521,90	94.425.521,90	91.990.517,72	2.435.004,18	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	12.000,00	0,00	1.000,00	11.000,00	0,00	11.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	6.000,00	0,00	5.000,00	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	23.200.000,00	0,00	23.200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	0,00	431.271.000,00	57.900.000,00	0,00	489.171.000,00	467.992.966,74	21.178.033,26	0,00

Sancaktepe Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 431.271.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklene 57.900.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 489.171.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 467.992.966,74 TL bütçe gideri yapılmış olup 21.178.033,26 TL ödenek iptal edilmiştir.

Sancaktepe Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 489.171.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 521.321.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borç ödemeleri karşılığı ile gösterilen 32.150.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	154.343.000,00	124.196.167,49	297.876,97	123.898.290,52	80,27
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.058.000,00	19.898.210,19	137.611,49	19.760.598,70	109,43
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	25.356.000,00	22.504.317,26	0,00	22.504.317,26	88,75
05- Diğer Gelirler	252.968.000,00	310.695.450,87	567.744,99	310.127.705,88	122,59
06- Sermaye Gelirleri	71.969.000,00	27.620.631,03	289.744,25	27.330.886,78	37,98
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.373.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	521.321.000,00	504.914.776,84	1.292.977,70	503.621.799,14	96,60

Buna göre, 2021 yılında net bütçe geliri (%96,60) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%80,27) beklenenin altında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%109,43) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (%37,98) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	77.599.678,87	70.182.035,05	90,44
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.269.082,49	9.534.012,7	84,60
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	271.718.065,68	263.207.828,44	96,87
04- Faiz Gideri	14.478.665,41	14.227.271,75	98,26
05- Cari Transferler	19.667.985,65	18.851.300,81	95,85
06- Sermaye Giderleri	94.425.521,90	91.990.517,72	97,42
07- Sermaye Transferleri	11.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	1.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	431.271.000,00	467.992.966,74	108,5

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri, başlangıç ödeneğine göre (%108,5) seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderler kalemlerinin tamamında başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlar aşılmamıştır. Tüm giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	89.601.217,41	89.559.778,72	124.196.167,49	-0,05	38,67
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.285.422,60	9.021.517,07	19.898.210,19	8,88	120,56
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	6.443.814,20	11.623.175,65	22.504.317,26	80,38	93,62
Diğer Gelirler	159.305.677,55	179.508.723,05	310.695.450,87	12,68	73,08
Sermaye Gelirleri	84.012.295,33	39.859.612,74	27.620.631,03	-52,56	-30,71
Toplam	347.648.427,09	329.572.807,23	504.914.776,84	-5,20	53,20
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.636.213,69	693.708,33	1.292.977,70	-73,69	86,39
Net Toplam	345.012.213,40	328.879.098,90	503.621.799,14	-4,68	53,13

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre (%53,13) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 12.238.981,71 TL (%30,71) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 34.636.388,77 TL (%38,67), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 10.876.693,12 TL (%120,56), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 10.881.141,61 TL (%93,62), diğer gelirlerde 131.186.727,82 TL (%73,08) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde artıştan kaynaklandığı gözlenmektedir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	53.735.017,96	59.516.730,75	70.182.035,05	10,76	17,92
SGK Devlet Prim Giderleri	7.379.410,67	8.004.595,01	9.534.012,7	8,47	19,11
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	212.666.329,74	219.684.442,21	263.207.828,44	3,30	19,81
Faiz Giderleri	16.003.687,15	16.174.180,28	14.227.271,75	1,07	-12,04
Cari Transferler	14.925.338,48	14.327.535,32	18.851.300,81	-4,01	31,57
Sermaye Giderleri	41.108.667,16	81.081.853,98	91.990.517,72	97,24	13,45
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0	0
Toplam	345.818.451,16	398.789.337,55	467.992.966,74	15,32	17,35

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 69.203.629,19 TL (%17,35) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; Mal alım ve hizmet giderlerinde 43.523.386,23 TL'lik (%19,81), Cari transferlerde 4.523.765,49 TL'lik (%31,57) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 1.946.908,53 TL'lik (12,04) azalış ve sermaye giderlerinde 10.908.663,73 TL'lik (%13,45) artış olmuştur. Bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 487.143.568,82 TL, Faaliyet Geliri 538.708.098,77 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 51.564.529,95 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sancaktepe Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	SAFAŞ İnşaat Turizm Çevre Hizmetleri ve Org. San ve Tic. Ltd. Şti	1.000.000,00	1.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu

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

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

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

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

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

Denetim görüşü, Kamu 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

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç

kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

İdare organizasyon yapısı içerisinde müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiştir. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları yazılı hale getirilmiştir. Yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmaktadır. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yerine getirilmiştir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve idare personeline duyurulmuştur.

Sancaktepe Belediyesi 2020-2021 İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Hazırlanmış ve Tüm birimlere üst yazı ile tebliğ edilmiştir. Ayrıca Belediyede kullanılan Stratejik Yönetim Sistemi tarafından 6 aylık dönemlerde gerçekleşme verileri toplanmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi Memur ve Sözleşmeli Personellerin ilk işe girişlerinde imzalatılmıştır. İşçi ve şirket personellerine etik sözleşmesi imzalatılacaktır.

İdare misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmiş, personele duyurulmuş ve İdarede buna uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmuştur.

Stratejik Plan ve Performans Programı Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından Tüm Müdürlüklere üst yazı ile bildirilmiştir.

Mali karar ve işlemlerin süreç akış şeması hazırlanmamıştır. Ancak Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Şefliğinin oluşumuyla bahse konu süreç için gerekli çalışmalar başlatılmıştır.

Hassas Görevlerle ilgili Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından hassas görevlerin nasıl belirlenmesi gerektiği ile ilgili rehber hazırlanmış ve tüm birimlerden bu Rehberine uygun olarak hassas görevlerini belirlemesi istenmiştir. Müdürlükler bu Rehberine göre hassas görevlerini belirlemiştir.

İş ve süreç analizleri yapılmış olup, eğitim ihtiyaçları belirlenmiş ve eğitim takvimi çıkarılmıştır. Eğitimler ihtiyaçlar doğrultusunda yapılmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiş olan İç Kontrol Standartları kapsamında Belediyede 2 yılı kapsayacak şekilde İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından hazırlanmakta ve eylem plan tüm müdürlüklere tebliğ edilmektedir. Hazırlanan Eylem Planı gerçekleştirmeleri Strateji Geliştirme Müdürlüğünce Stratejik Yönetim Sistemine girişlerinin yapılması ve ilgili çıktılarının sisteme yüklenmesi şeklinde 6 aylık süreçlerde takip edilmektedir.

Limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmakta olup, Ön mali kontrole gönderilmeyen taahhüt ve sözleşme tasarıları üst yönetime raporlanmamaktadır.

İdareye ihdas edilmiş iç denetçi kadrosu bulunmadığından, iç denetçi istihdam edilmemiş ve iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yolların bakımında ve onarımında kullanılmak üzere İBB

tarafından yapılan ve İdarece bu amaçla kullanılan asfalt hibesinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

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

Hüküm altına alınmıştır.

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 16.07.2020 tarih ve 519 sayılı, 16.06.2021 tarih ve 461 sayılı Meclis Kararları ile yapılan ve İdarece 09.09.2020 tarih ve 2020/38 sayılı, 08.07.2021 tarih ve 2021/138 sayılı Sancaktepe Belediyesi Meclis Kararları ile kabul edilen 3.191.493,52 TL ve 2.871.891,41 TL bedelli asfalt hibelerinin hâlihazırda yürütülen asfalt kaplama işi kapsamında serildiği ancak söz konusu asfaltın muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır.

Halbuki, 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 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına aktarılması gerekmektedir.

İdare tarafından söz konusu hibe asfaltların serdirildiği hali hazırda yürütülen asfalt kaplama işinin 31.12.2021 tarihi itibarıyla devam ettiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İBB tarafından yapılan ve Belediyece bu amaçla kullanılan asfalt hibelerine ait muhasebe kaydının 18.05.2022 tarihi itibarıyla yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak söz konusu düzeltme işlemleri 2022 yılında gerçekleştirildiğinden İdarenin 2021 yılı bilançosunda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 6.063.384,93 TL, faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler Hesabı ise 2.871.891,41 TL eksik tutarla yer almıştır.

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

BULGU 2: Diğer Kamu İdarelerine Olan Yapılandırılmış Borçların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından çeşitli kanun hükümlerine istinaden yapılandırılan ve bir yıldan uzun vadeli hale gelen borçların bir kısmının hatalı olarak 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı ile 368-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 322'nci maddesinde; kamuya olan vergi ve benzeri borçların, vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya takside bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlenilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yine söz konusu Yönetmelik'in 323'üncü maddesinde ise bahse konu hesabın işleyişi düzenlenmiş olup; kamuya olan vergi ve benzeri borçların vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya takside bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabının alacağına kaydedileceği, bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin 368- Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin çeşitli kanun hükümleri kapsamında yapılandırılan ve uzun vadeli hale gelen borçlarının bir kısmını 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı ile 368-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında hatalı kayıtlarla izlediği; İdareden temin edilen ödeme cetvellerine göre; İdarenin bir yıldan uzun vadeli toplam borcunun 50.901.811,56 TL olduğu ancak mali tablolarında 43.247.822,16 TL olarak yer aldığı; aradaki farkın 4.173.101,80 TL'sinin 368- Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında, 3.480.887,60 TL'sinin ise 303- Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından hatalı olarak 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı ile 368-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlenen bir yıldan uzun vadeli yapılandırılmış borçların 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; hatalı olarak 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında izlenen söz konusu yükümlülüklerden vadesi bir yıl ve daha kısa olanların 368- Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına, bir

yıldan uzun olanların ise 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına aktarılmasına ait düzeltici muhasebe kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu bu düzeltme işlemleri 2022 yılında gerçekleştirildiğinden İdarenin 2021 yılı bilançosunda 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı 7.653.989,40 TL eksik tutarla, 303-Kamu İdarelere Mali Borçlar Hesabı 3.480.887,60 TL ve 368-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı ise 4.173.101,80 TL fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak; İdarenin yapılandırılmış borçları, vadelerine göre 368-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı ile 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında izlenilmelidir.

BULGU 3: Bağış Yoluyla Edinilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına İlgili Yılda Alınmaması ve Taşınmaz Envanter Kayıtlarının Hatalı Yapılması

İdareye 2013 yılında bağışlanan arsa niteliğine sahip taşınmazın, bağışın yapıldığı yılda muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve elden çıkarıldığı yılda satış bedeli üzerinden hatalı hesaplar kullanılarak envantere alındığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Bağış ve yardımlar" başlıklı 40'ıncı maddesi ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bağış ve yardımlar" başlıklı 17'nci maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların ise ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250-Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişine ilişkin 189'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendinde, bedelsiz olarak kuruma intikal eden arsa ve arazilerin tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdareye 2013 yılında bağışlanan arsa niteliğindeki taşınmazın; bağış olarak kabul edildiği 2013 yılında muhasebe kayıtlarına alınmadığı, söz konusu taşınmazın 2019 yılında vergi borcu karşılığında Hazineye devredilmesine karar verildiği, bu nedenle bahse konu arsaya kıymet takdiri yaptırılarak değerinin 18.316.399,00 TL olarak tespit edildiği anlaşılmıştır.

Ancak, kıymet takdiri yaptırılmasına rağmen muhasebe kayıtlarına alınmayan bu taşınmaz, 2021 yılında vergi borcu karşılığında elden çıkarılması sırasında 3296 numaralı yevmiye kaydında 250-Arsa ve Araziler Hesabının borcuna ve 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının alacağına 18.316.399,00 TL'lik kayıt yapılarak muhasebeleştirilmiş ve aynı yevmiyede söz konusu hesaplar ters çalıştırılarak kapatılmıştır.

Öncelikle, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri gereğince 127-227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı sadece taksitli olarak satılan taşınır ve taşınmazların taksit bedellerinin takip edilmesi için kullanılmaktadır. Bu nedenle envanter kaydında bu hesapların kullanılmaması gerekmektedir.

Ancak İdare tarafından bahse konu arsa, bağışın yapıldığı yıl muhasebe kayıtlarına alınmadığı için satış işleminden önce 250-Arazi ve Arsalar Hesabının borcu karşılığında 500-Net Değer alacağına kayıt yapılarak envantere alınması gerekirken, envanter kaydında 500-Net Değer Hesabı yerine 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı kullanılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 500.02-Varlık Envanteri Hesabının bulguda belirtildiği şekilde eksik tutarla yer aldığı, bundan sonraki işlemlerde envanter kaydı olmayan taşınmazların ilgili hesaplara kaydedilmesi noktasında gerekli hassasiyetin gösterileceği, ayrıca bulguda yer alan diğer hususlar hakkında gerekli çalışmaların yapılarak eksikliklerin tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Bulguda bahsedilen hatalı kayıtlar nedeniyle İdarenin 2021 yılı bilançosunda 500-Net Değer Hesabı 18.316.399,00 TL'lik eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, İdareye bağış yoluyla devredilen taşınmazlar, bağışın yapıldığı yılda muhasebe kayıtlarına alınmalıdır. Bununla birlikte herhangi bir nedenle ilgili yılda muhasebe kayıtlarına alınmadığı fark edilen taşınmazlar için ise yukarıda belirtildiği gibi envanter kaydı yapılmalıdır.

BULGU 4: İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

İdare tarafından 2021 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından KDV dâhil olarak tahsil edilen tutarların vergiyi oluşturan kısmının ayrıştırılmadığı, böylelikle genel bütçe geliri olan söz konusu vergilerin ilgili hesapta izlenmeyerek idarenin faaliyet geliri olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde; Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler ile diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un "Vergiyi Doğuran Olay" başlıklı 10'uncu maddesinde ise, vergiyi doğuran olayın; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde, malın teslimi veya hizmetin yapılması anında meydana geleceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 293'üncü maddesinde, 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı'nın teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı,

294'üncü maddesinde ise;

-İdarenin sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat tutarlarının 100-Kasa Hesabı'na veya 102-Banka Hesabı'na borç, tahsil edilen katma değer vergisinin 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı'na, Katma Değer Vergisi hariç tutarın ise 600-Gelirler Hesabı'na alacak, diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800-Bütçe Gelirleri Hesabı'na alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabı'na borç kaydedileceği,

-Ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamından fazla ise, söz konusu farkın 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin 2021 yılı ücret tarifesinde yer alan tutarların KDV dâhil olarak tespit edildiği, 2021 yılı içerisinde sunduğu hizmetler ile satmış olduğu şartname, evlilik cüzdanı gibi çeşitli mallardan KDV dâhil olarak tahsil ettiği toplam tutarın 103.161.680,47 TL olduğu, söz konusu tutarın KDV'yi oluşturan kısmının ve bu nedenle 391-Hesaplanan KDV Hesabında izlenilmesi gereken tutarın 15.736.527,53 TL olduğu ancak sadece 1.914.518,17 TL'lik tutarın bahse konu hesaba kaydedildiği, böylelikle 13.822.009,36 TL'lik KDV tutarının 600-Gelirler Hesabına dâhil edilerek 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılamadığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda İdarenin sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak KDV dâhil olarak tahsil ettiği tutarların türlerine göre dağılımı gösterilmiştir.

Tablo 8: Hizmet Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Hesap Kodu	Hizmet Türü	Tahsilat (TL)
03.01.01	Mal Satış Geliri	638.720,37
03.01.02.51	Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	5.391,78
03.01.02.99	Diğer hizmet gelirleri	3.020.997,94
05.09.01.99	Yukarda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler	99.496.570,38
	KDV Dâhil Olarak Tahsil Edilen Gelir Toplamı	103.161.680,47

Yukarıda denetim tespitini üzerine, İdare tarafından; bulguda yer alan husus hakkında gerekli çalışmaların yapılarak, 2023 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışları dolayısıyla KDV dâhil olarak tahsil edilen tutarlardan vergiyi oluşturan kısmın ayrıştırılarak ilgili hesapta izleneceği ifade edilmiştir.

İdarece 2023 yılından itibaren bulguda belirtilen hususlara uygun olarak işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmiş, ancak 2022 yılı hesaplarına ilişkin herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir.

Bu nedenle İdarenin 2021 yılı bilançosunda 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı 13.822.009,36 TL eksik tutarla, faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler Hesabı ise 13.822.009,36 TL fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak İdarece gerekli çalışmaların yapılarak, öncelikle 2021 yılına ait hatalı kayıtlara ilişkin düzeltme işlemi gerçekleştirilmeli ve bundan sonraki süreçte KDV dâhil olarak tahsil edilen bedellerin tamamı faaliyet geliri olarak muhasebeleştirilmemelidir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından mevduat faiz gelirlerinin muhasebeleştirme işlemlerinde kullanılmaması gereken bütçe giderleri hesabı kullanıldığı, ayrıca bütçe gelirleri hesabına brüt tutar üzerinden kayıt yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Bankalar Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 57’nci maddesinde;

“... ”

6) Muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba, tevkifat tutarları 630- Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600- Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181- Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir.” hükmü mevcut olup buna göre; elde edilen faiz gelirleri 600-Gelirler Hesabına brüt tutar üzerinden kaydedilmeli, faiz gelirinine ilişkin yapılan stopaj ise 630-Giderler Hesabında izlenilmeli ve sadece elde edilen net gelir tutarı bütçe hesapları ile ilişkilendirilmelidir.

Mevduat faiz gelirlerine ilişkin olarak yapılması gereken kayıt aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 9: Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesi Örneği

Hesap Kodu	Borç	Alacak
102	X	0,00
630	Y	0,00
600	0,00	X+Y
805	X	0,00
800	0,00	X

Tabloda görüleceği üzere tek bir yevmiye kaydında hem mevduat faiz gelirin hem de söz konusu faiz geliri üzerinden kesilen gelir vergisinin muhasebeleştirilmesi yapılmıştır. Söz konusu kayıta ayrıca bütçe gelirlerine net tutar kaydedilmiş olup bütçe giderleri hesabı da çalıştırılmamıştır.

Yapılan incelemede; 988 numaralı yevmiye kaydında İdare tarafından 118.839,72 TL'lik mevduat faizinin stopaj tutarı olan 5.941,97 TL'nin bütçe gideri olarak muhasebeleştirildiği, ayrıca bütçe gelirleri hesabına brüt tutar olan 118.839,72 TL'nin tamamının kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2022 yılında mevduat faiz gelirlinin muhasebeleştirme işlemlerinin bulguda belirtildiği gibi yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, 2021 yılında mevduat faiz gelirlerinin hatalı muhasebeleştirilmesi sonucunda 800-Bütçe Gelirleri Hesabı ile 830-Bütçe Giderleri Hesabında 5.941,97 TL'lik fazlalık oluşmuştur.

Sonuç olarak; mevduat faiz gelirlerinin muhasebeleştirme işlemlerinde bütçe giderleri hesabı kullanılmamalı, bütçe gelirleri hesabına ise net tutar kaydedilmelidir.

BULGU 2: Bazı Yapım İşlerinde “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler)” Poliçesinde Yüzde İki'den Fazla Muafiyet Uygulanması

Yapım İşlerinin “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerindeki bazı risk unsurlarına %2 (yüzde iki)'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinde; yapım işlerinde yüklenicinin ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak iş yerlerindeki her türlü araca-gerece, malzemeye ve oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması zorunludur.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2'dir. Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz. Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda bazı risk unsurlarına %2'den fazla muafiyet uygulanan yapım işleri inşaat sigortası poliçe bilgileri örnek mahiyetinde sunulmuştur:

Tablo 10: Yapım İşlerinde %2 Oranından Daha Fazla Muafiyet Uygulanan Poliçe Örnekleri

İş/İhale Adı	Yüklenici Firma Adı	Poliçe Numarası	İnşaat Sigorta Muafiyet Kalemleri ve Oranlar
2020 Yılı Sancaktepe Belediyesi Muhtelif Caddeler ve Sokaklarda Asfalt Kaplama Yapılması İşleri	...	72637523	-Diğer Tabiat Olayları, Yangın Hırsızlık: %10 -Diğer Hasarlarda Hasarın %10'unu -İş Makineleri Her Bir Hasarda Beher Araç Bedelinin %15'i -3. Şahıs Mali Mesuliyet: %10
İlçemiz Muhtelif Binalarında Bakım-Onarım Tadilat ve Çevre Düzenlemesi İşleri Yapılması	...	7378065	-CPM Hasarları: %10 -Hırsızlık: %10 -Yangın:%10 -Diğer Doğal Afet: %10 -Kazı, İksa, Ankraj: %10 -Terör: %10

İnşaat Sigortası poliçesinde muafiyet oranlarının %2 (yüzde iki)'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Yüklenici, olağanüstü hallerin/doğal afetlerin iş yerlerinde ve yapılan işlerde meydana getireceği zararlar için idareden bir bedel isteyememektedir. Ancak bu zararlardan meydana gelecek gecikmeler için idarece yükleniciye gerekli ek süre verilmektedir. İnşaat Sigortasının (Bütün Riskler/All Risk) temel amacı yükleniciyi korumak ve işin zamanında yapılmasını temin ederek, kamu kaynağının kullanımında etkinliği sağlamaktır. Dolayısıyla bu amaç ve yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında hareket edilmesi hem kamu hizmetinin sürekliliğini sağlayacak hem de istenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı, sigortalı, idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafları önleyecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen durum gereği devam eden işlerle alakalı “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek azami muafiyet oranının korunacağı, bundan sonraki yapım işlerinde bu hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; yapım işlerinin “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerindeki bazı risk unsurlarına azami %2 (yüzde iki) muafiyet uygulanmalıdır.

BULGU 3: Hâlihazırda İş Yürüten Mevcut Yükleniciye Yürütülen İş ile Bağlantısı Olmayan Farklı Yapım İşlerinin Yeni Birim Fiyat Yöntemiyle İhalesiz Olarak Yaptırılması

İdare tarafından bağımsız olarak ihale edilmesi gereken “Spor Parkı-Sosyal Tesis Binası

İnşası” hâlihazırda Park ve Bahçeler Müdürlüğü bünyesinde yürütülmekte olan “Sancaktepe İlçesi II. Bölge Mevcut Parkların Tadilatı, Yeni Park Yapılması İşi”nin yüklenicisine yeni birim fiyat yapılmak suretiyle yaptırıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde, öngörülmeyen durumlar nedeniyle iş artışının zorunlu olması halinde artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması hallerinde süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Projelerin uygulanması” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasında; sözleşme konusu işlerin idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı, dördüncü fıkrasında ise; projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde idarenin gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 22’nci maddesi hükmü uyarınca yeni birim fiyat; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedellerinin tespiti için yapılmaktadır.

Buna göre yeni birim fiyat sadece ilgili mevzuatta belirtilen istisnai haller için düzenlenmiş fiyat hesaplama yöntemidir. Hâlihazırda yürütülen işle herhangi bir bağlantısı olmayan işlerin ihale kapsamına dâhil edilmesi ve bu işler için yeni birim fiyatlar oluşturulması, ihale ortamında rekabet sonucunda oluşacak görece düşük fiyatlar ile söz konusu işin yaptırılması yerine yüklenici ile rekabet ortamından uzak bir şekilde yapılan anlaşma ile işin yaptırılması anlamına gelmektedir.

Yapılan incelemede; “Sancaktepe İlçesi II. Bölge Mevcut Parkların Tadilatı, Yeni Park Yapılması İşi” kapsamında 51 ayrı iş kalemine ait yeni fiyat yapılarak mevcut yükleniciye park içerisinde kafe olarak kullanılmak üzere sosyal tesis binası yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan tespiti üzerine İdare tarafından, akşam vakitlerinde bölgenin tenhâliğinden faydalanan gruplarca halkın huzur ve sükûnunu bozacak olayların vuku bulduğu, bölge sakinleri ve mahalle muhtarının parkın yenilenmesi esnasında defaten konuyla ilgili

şikâyetlerini belirterek parkta yine aynı sorunların yaşanmaması için parkı akşam saatlerinde de canlı tutacak bir sosyal tesis taleplerini dile getirdikleri, mevcut park yapım işi ile bütünlük arz etmesi nedeni ve halkın talebine karşılık vermek amacıyla projeye dâhil edilen asgari boyutlardaki büfe yapısının ayrı olarak ihaleye çıkılması halinde mevcut imalatın tamamlanma süresini aşacağı, söz konusu büfe yapısının, sözleşmeye esas park yenilenmesi kapsamında kalması, asıl işin tamamlayıcı bir parçası niteliğinde olması nedeniyle sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilmesine karar verildiği ifade edilmiştir.

Sancaktepe İlçesi II. Bölge Mevcut Parkların Tadilatı, Yeni Park Yapılması İş'i'nin Teknik Şartnamesinin amacı; Sancaktepe sınırları dâhilinde yapılmış olan, park ve yeşil alanların bozulan, hasar gören yumuşak ve sert zeminlerinin tamirat, yenileme işleri, ihtiyaca bağlı fonksiyonlarına ait donatıların eklenmesi, park revizyonları çalışması ve peyzaj işlerine ait olan şart ve esasları tespit etmek olarak belirlenmiştir.

Şartnamenin amacından da görüldüğü üzere asıl işin konusu park ve bahçelerin onarımı-bakımı ile yeşil alanların tanzimidir. Sosyal tesis inşası ise her ne kadar konum olarak İdare sınırları içerisindeki bir parka yapılmış olsa da, asıl iş ile bütünlük arz etmesi hususu yapının konumuna bağlı olarak değil işin niteliğine göre belirlenmektedir. Kaldı ki, İdare söz konusu parkta halkın huzurunu bozacak olayları engellemek adına yapının yapıldığını ifade etse de, söz konusu gerekçe İdarenin işlem ve eylemlerinde yasal düzenlemelere göre davranması gerektiği gerçeğini değiştirmemektedir.

Sonuç olarak; Yeni birim fiyat rekabet şartlarından uzak, İdare ile yüklenicinin anlaşması biçiminde gerçekleşmektedir. Ancak iş artışı veya proje değişikliğinin zorunlu olduğu durumlarda işin devam edebilmesi ve kamu yararının sağlanması adına yeni birim fiyat yapılması düzenlenmiştir. Bu nedenle, İdare tarafından ihale planlama sürecinin daha sağlıklı yapılarak işin yürütülmesi sırasında mümkün olduğunca daha az proje revizyonu yapılması ve böylelikle zorunlu olmadıkça yeni fiyat uygulamasına başvurulmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında 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 ek yük binmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin bütçe imkanları dâhilinde bulguda belirtilen hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bütçelerin stratejik plan ve performans programına dayanılarak hazırlanması, planlamanın daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak ve kaynakların daha etkin yönetilmesine yardımcı olacaktır. 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmaktadır. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğine 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 binmeyecektir.

BULGU 5: Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından iş kalemi miktarlarının değişmesi sonucunda ortaya çıkan revize birim fiyat uygulamasına ilişkin güncel mevzuat hükümlerine yüklenici ile yapılan sözleşmelerde yer verilmesine rağmen uygulamanın eski düzenleme ile devam ettirildiği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Tebliğe 30.09.2020 tarihinde eklenen ve 20.10.2020 tarihinde yürürlüğe giren 52.2'nci maddede ise 52.1'inci madde uyarınca hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kar ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceği ve iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yine Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 28.2'nci maddesinin 24.1 numaralı dipnotunda aynen;

“ ...

(2) Teklif birim fiyat sözleşmelerde madde metni aşağıdaki şekilde düzenlenecektir;

“28.2.İş kalemi miktarının değişmesi

28.2.1. Herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında % 20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş

kalemine ait birim fiyat aşağıda gösterildiği şekilde revize edilir ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılır.

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

$$S = \text{Sözleşme bedeli (TL),}$$

$$F = \text{İş kaleminin birim fiyatı (TL /),}$$

$$A = \text{İş kaleminde meydana gelen artış miktarı (Adet, mt, m² vb.),}$$

$$R = \text{Revize birim fiyat (TL /).}$$

28.2.2. (28.2.1) maddesi uyarınca hesaplanan revize birim fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dahil) hesaplanan birim fiyatı geçemez. İş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanır.”

İfadesi yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesi ise sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edilmesi gerektiğini açıklamaktadır. Bir başka deyişle “yeni birim fiyat” kavramının uygulamada nasıl yapılması gerektiğini tarif etmektedir. Söz konusu maddede kısaca, madde metinde sayılan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birine yine madde metninde sayılan rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanarak yeni birim fiyatın tespit edileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre yapım işlerinde bir iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ni geçmesi halinde iş kaleminin fiyatı mevzuatta yer alan formül ile revize edilecek, söz konusu bu revize birim fiyat o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel

gider dâhil) hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanacak ve %20'lik artış miktarını aşan kısma düşük olan tutar üzerinden ödeme yapılacaktır.

Ayrıca o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise yeni birim fiyat tespit edilecek ve söz konusu bu fiyat ile revize birim fiyat kıyaslanarak yine düşük olan tutar üzerinden ödeme gerçekleştirilecektir.

Yapılan incelemede;

- 26.11.2020 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen “2020/558002 ihale kayıt numaralı *Sancaktepe I. Bölge Mevcut Parkların Bakımı-Onarımı ve Yeni Park Yapılması Yapım İşi*”nde resmi rayiç ve analizleri bulunmayan “TES-ÖZ1” poz numaralı “1 istasyonlu kontrol ünitesi” ile “TES-ÖZ3” poz numaralı “9 V. Latching Bobin Temini ve Montajı” iş kalemlerinde revize birim fiyat hesaplanmasını gerektirecek şekilde artışlar meydana geldiği, söz konusu iş kalemlerinin fiyatlarının yukarıda yer verilen formül ile revize edildiği ancak hesap edilen bu revize birim fiyatların bahse konu iş kalemlerine ilişkin yeni birim fiyat yapılarak kıyaslama yoluna gidilmediği ve doğrudan formül üzerinden hesap edilen fiyattan ödeme yapıldığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda söz konusu iş kalemlerine ilişkin ayrıntılı bilgi verilmiştir:

Tablo 11: Resmi Analiz ve Rayiç Bulunmayan İş Kalemlerine Ait Bilgiler

Poz No	İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı	Sözleşme Miktarının %20 Fazlası	Toplam İmalat Miktarı	Teklif Birim Fiyatı	Yaklaşık Maliyeti	Ödeme Yapılan Fiyat (Revize)
TES-ÖZ1	1 İstasyonlu Kontrol Ünitesi	Ad	10,00	12	180	700,00	230,00	676,30
TES-ÖZ3	9V. Latching Bobin Temini ve Montajı	Ad	40,00	48	224	300,00	120,00	295,29

-Yine 27.11.2020 tarihinde ihalesi gerçekleştirilen “2020/558886 ihale kayıt numaralı *Sancaktepe II. Bölge Mevcut Parkların Bakımı-Onarımı ve Yeni Park Yapılması Yapım İşi*”nde resmi analiz ve rayiç bulunan “SNBF.27” poz numaralı “Şantiye Dışına Kamyonla Kazı Malzemesi ve Moloz Nakli” iş kaleminde revize birim fiyat hesaplanmasını gerektirecek şekilde artış meydana geldiği, söz konusu iş kaleminin birim fiyatının yukarıda yer verilen formül ile revize edildiği ancak hesap edilen bu revize birim fiyatın resmi analiz ve rayiçler de

kullanılarak hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanmadığı ve doğrudan formül üzerinden hesap edilen fiyattan ödeme yapıldığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda söz konusu iş kalemlerine ilişkin ayrıntılı bilgi verilmiştir:

Tablo 12: İkinci İşe Ait Resmi Analiz ve Rayıcı Bulunmayan İş Kalemlerine Ait Bilgiler

Poz No	İşin Tanımı	Birim	Sözleşme Miktarı	Sözleşme Miktarının % 20 Fazlası	Toplam İmalat Miktarı	Teklif Birim Fiyatı	Yaklaşık Maliyeti	Ödeme Yapılan Fiyat (Revize)
SNBF.27	Şantiye Dışına Kamyonla Kazı Malzemesi ve Moloz Nakli	Ton	3.608	4.329,600	6.727,614	40,00	31,59	39,28

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen husus gereği revize birim fiyat hesabında ara hakedişlerde sehven yapılan hesap hatasının düzeltildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; bundan sonraki süreçte güncel mevzuat hükümlerinin takip edilerek ihale süreçlerine ilişkin işlemlerin sonuçlandırılması, İdarenin yararına olacaktır.

BULGU 6: Yapım İşİ Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde Alım Yapılması

İdare tarafından I. ve II. Bölge Mevcut Parkların Tadilatı, Yeni Park Yapılması İşleri kapsamına; Sancaktepe Belediyesi sınırları içerisindeki muhtelif park ve yeşil alanlarda yer alan ağaçların budanması, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi, fidan-ağaç dikimi, parkların temizlenmesi gibi işlerin de dâhil edildiği, bu nedenle yapım işi kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinin de yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (e) bendinde; madde metninde belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin

çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddesinde;

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

-78.1.3'üncü maddesinde ise;

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

Mezkûr mevzuat hükümlerinde özetle;

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

-Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik

işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edildiği;

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

Belirtilmiştir.

Yapılan incelemede;

- Sancaktepe İlçesi I. Bölge Mevcut Parkların Tadilatı, Yeni Park Yapılması İşinin 4.713.271,00 TL olan yaklaşık maliyetinin 2.453.711,44 TL'lik kısmının;

-Sancaktepe İlçesi II. Bölge Mevcut Parkların Tadilatı, Yeni Park Yapılması İşinin ise 7.750.658,46 TL olan yaklaşık maliyetinin 2.878.055,76 TL'lik kısmının;

“Parkların Temizlenmesi, Çeşitli Bitki-Fidan Temini ve Dikimi, Güllerde Ve Çalılarda Gençleştirme Budama Yapılması, Yabani Ot Temizliği, Çim Biçme, Çalılara Form Verilmesi, Çiçeklerin Sulanması, vb.” kapsamında olduğu anlaşılmıştır.

Söz konusu işler Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.3 maddesinde doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından;

-Yükleniciler tarafından park ve bahçe işlerinde çalıştırılan 16 personelin 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında Belediye Şirketi bünyesine geçirildiği, ancak emeklilik, işten ayrılma veya farklı birimlere görevlendirilme nedeniyle hâlihazırda sahada 5 personelin kaldığı,

-Muhtelif park ve yeşil alanlarda yer alan ağaçların budanması, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi, fidan-ağaç dikimi gibi işlerin bölgesel iklim gereği genellikle mayıs-eylül ayları arasında yapıldığı, beş ay süresince ihtiyaç duyulan bu hizmet için personelin sürekli istihdam edilmesi, makine-ekipman (tanker, arasöz vb.) satın alınması ile aynı işin ihale ile yapılması maliyetleri karşılaştırıldığında ihale ile yapılmasında kamu kaynaklarının daha verimli kullanıldığı,

-Ancak bu uygulamanın ilgili mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gerçeğinin de göz önünde bulundurulduğu, bu nedenle Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından, İnsan Kaynakları Müdürlüğüne mütemadiyen personel ihtiyacının bildirildiği, ancak bütçe kısıtları nedeniyle personel talebinin karşılanamadığı,

-Benzer mecburiyetler nedeniyle bu yöntemin diğer belediyelerde de yaygın olarak uygulandığı ve ihale dosyalarının Kamu İhale Kurumu onayından geçerek ilana çıktığı,

İfade edilmiştir.

Öncelikle İdare cevabında da belirtildiği üzere Kamu İhale Genel Tebliği'nde yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı işleri personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak tanımlandığından İdarelerin söz konusu işleri yüklenici eliyle yapması imkânı ortadan kalkmıştır.

Bu nedenle İdare tarafından söz konusu duruma mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde çözüm getirilmesi gerekmektedir. Şöyle ki; İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkrası birlikte değerlendirildiğinde; personel gideri söz konusu Usul ve Esaslar'da belirtilen oranı aşmayan idarelerin, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda İdarenin talebi üzerine şirketlerine yeni işçi alımı yapılabilmekte, bu oranın aşılması halinde ise İçişleri Bakanlığında izin alınarak şirkete yeni işçi alınabilmektedir.

İdare tarafından her ne kadar söz konusu işlerin 5 aylık bir dönemde gerçekleştirildiği söylenilse de, iş programı incelendiğinde işin niteliğine göre değişmekle birlikte peyzaj işlerinin genellikle yıl boyunca devam ettiği görülmektedir.

Ayrıca, 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a göre, idareler mevsimlik işlerde 6 aydan az olmak üzere geçici işçi çalıştırabilmektedir. Eğer İdarenin belirttiği gibi sadece 5 aylık bir dönem için park ve bahçe işlerinde çalışacak personel ihtiyacı hâsıl oluyor ise İdare tarafından geçici işçi temin edilerek bahse konu hizmetlerin yerine getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan bütçe kısıtı nedeni ile Park ve Bahçeler Müdürlüğünün personel ihtiyacının karşılanamadığı ifade edilmiştir. Öncelikle bu durum İdarenin stratejik planında belirlediği amaç ve hedefler kapsamında hizmet önceliği tercihi açısından kendi iç işleyişi ile ilgili bir durum olmakla birlikte, hizmet önceliklerinin ve buna bağlı olarak kaynak tahsisinin değiştirilmesi ile bu sorunun aşılabilmesi düşünülmektedir.

Ayrıca söz konusu ihalenin giriş işlemlerinin Elektronik Kamu Alımları Platformunda (EKAP) kabul edilmiş olması ihale konusu işin tüm yönleriyle mevzuata uygun olduğu anlamına gelmemektedir. Eğer söz konusu ifade geçerli olsaydı Kamu İhale Kanunu'nda şikâyet ve itirazın şikâyet müessesesinin düzenlenmesine gerek kalmaz ve hiçbir ihalede düzeltici işlem veya iptal hususu meydana gelmezdi.

Sonuç olarak İdare tarafından yapım işi olarak ihale edilen park-bahçe bakım onarım işi kapsamına söz konusu işler de dâhil edilerek bir anlamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı ve bu suretle ilgili mevzuat hükümlerine aykırı davranıldığı değerlendirilmektedir.

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ait harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

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

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlarını ilan

yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi gerekse 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi gerekse 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

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

İfade edilmiştir.

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

Tablo 13: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A) %
Mal Alımı	39.033.871,66	3.903.387,17	17.702.459,02	13.799.071,85	45,35

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; %10'luk limite ilişkin hesaplamaların mal, hizmet alımı ve yapım işleri kapsamında ayrı ayrı değil, toplu olarak değerlendirildiği, toplam 346.685.280,72 TL'lik ödeneye karşılık 30.478.320,64 TL tutarında harcama yapıldığı, bu nedenle Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınması gereği duyulmadığı, bundan sonraki süreçte %10'luk limit hesabının mal, hizmet alımı ve yapım işi için ayrı ayrı yapılacağı ifade edilmiştir.

“4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62’nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle İdare tarafından sınır aşımına ilişkin hesabın mevzuatta belirtildiği gibi yapılması ve Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan söz konusu sınırın aşılmaması gerekmektedir.

Sonuç olarak; 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun’un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdare taşınmazlarının cins tashihlerinin yapılmadığı ve buna bağlı olarak muhasebe kayıt bilgilerinin güncellenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4’üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik’in 10’uncu maddesinde ise; Kamu idarelerinin; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklarına hükmedilmiştir.

Yapılan incelemede, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazların olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen durum gereği, İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların (Belediye Hizmet Binalarının) cins tashihlerinin yapılması için ilgili Müdürlüklerden cins tashihiye konu taşınmazlara ait Ruhsat ve Yapı Kullanma İzin Belgelerinin (İskan) talep edildiği ve akabinde gerekli çalışmalar yapılarak eksikliklerin giderilmesinin sağlanacağı bildirilmiştir. Ancak, söz konusu taşınmaz işlemlerinin 2021 yılı içinde yapılmaması nedeniyle, bilançoda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı tutarlar oluşmuştur.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri uyarınca, taşınmazların cins tashihlerinin yapılarak tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi ve bunların sonucunda muhasebe kayıtlarının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Özel Siteler ve Şirketler Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması

İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan imar planında yeşil alan, park, yol veya eğitim öğretim alanı olarak ayrılan yerlerin, gerçek ve tüzel kişiler (konut siteleri, eğitim kurumu ve şirketler) tarafından etrafları duvarlar ile çevrilip kamunun kullanımına kapatılarak kendi özel alanlarında bırakılmak suretiyle çocuk parkı, yürüyüş yolları, site içi sosyal alan, araç park alanı olarak işgal edildiği ve bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam etmesine olanak tanındığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; Belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hükmü ile belediye taşınmazlarının işgali durumunda 2886 sayılı Kanun'un uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden

oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği; ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmeyeceği ve fuzuli şağilin kusurunun aranmayacağına hükmedilmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise; İşgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmektedir.

Mezkûr mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için fuzuli şağilden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda işgalli alanların nasıl ve ne şekilde kullanıldığı ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.

Tablo 14: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi

No	Adı Soyadı	Adresi	Ada/Parsel	İmar Durumu	İşgalin Türü	İşgal Tespit Tarihi	İşgal Edilen Alan (m ²)
1	...	A.Gazi Mah. Babürşah Cad.	7057/Park	Çocuk Parkı	Futbol Sahası	01.02.2017	2.308,35
2	...	Meclis Mah. Atatürk Cad.	12/Park	Park	Okul Bahçesi	01.12.2015	2.020,00
3	...	A.Gazi Mah. Sevenler Cad.	8902/Park 6379/Park	Mesleki ve Tek. Öğrt. Alanı	Spor Alanı, Otopark	01.02.2017	6.510,00
4	...	Emek Mah. Ordu Cad.	749 (Yanı)	Park ve Yol	Otopark Alanı	01.12.2015	1.261,20
5	...	Meclis Mah. Teraziler Cad.	681/22	Konut Alanı	Güvenlik Noktası ve Otopark Yeri	01.12.2015	769,62
6	...	Emek Mah. Sıvat Cad.	0/41	Ortaöğretim Tesis Alanı	Otopark Yeri	01.12.2015	2.179,00
7	...	Eyüp Sultan Mah. İbni Sina Cad.	8266/5	Enerji Nakil Hattı	Otopark Alanı	16.11.2013	1.211,73
8	...	Meclis Mah. Atatürk Cad.	548 Ada 3 Parsel(Yanı)	T+K3	Yeşil Alan	15.08.2012	413,74

İdare taşınmazları ile kamu ortak kullanımına ayrılmış alanlarının işgal edilmesi durumunda hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde hesaplanacak ecrimisil tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Dolayısıyla

bu hükümlere istinaden ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için talepte bulunulması gerekmektedir. Zira ecrimisil işgal sonucu işgalciden alınan bir tazminat olup, olağan bir gelir kalemi değildir.

Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi mevzuat hükümlerine aykırı olacaktır, ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Şöyle ki, söz konusu Kanun'un 75'inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanır hükmünden de faydalanmaktadırlar.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdarenin mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda bulunan taşınmazlardan alınan ecrimisillerin sınırlı sayıda bulunduğu, genel anlamda tapulu kullanımda iken uygulama imar planı gereği malikinin talebi veya İmar Kanunu'na göre bedelsiz olarak kamuya terk neticesinde oluşan ve fuzuli şağil durumuna düşülen alanlardan oluştuğu, söz konusu alanların çoğunun uygulama imar planında donatı alanında kalmakta olduğu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilemeyecek taşınmazlardan oluştuğu için imar planı gereği yatırım zamanına kadar İdare menfaati gözetilerek ecrimisil alındığı, mahalli müşterek ihtiyaçlara göre yatırım planına alınan taşınmazların tahliye işlemlerinin gerçekleştirilerek değerlendirildiği, söz konusu taşınmazlardaki işgallerin yıllara sâri oluşmakla birlikte tahliye zorluğu, hukuki süreç vs. gibi nedenlerden dolayı yeni bir kullanıma mahal verilmediği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, işgal edilen taşınmazlar için belirlenen ecrimisil bedellerinin işgalcilerinden (fuzuli şağilerden) ivedilikle tahsil edilip, işgal edilen taşınmazlardan tahliyeleri için gerekli işlemlerin başlatılması ve kamu ortak kullanımına açılması, tahliye edilmesi mümkün olmayanlardan ecrimisil alınmaya devam edilmesi ve imar planına uygun olacak şekilde kullanım tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmiş olsa da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin büyükşehir belediyesince yapıldığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin ilçe belediyesi tarifelerinde yer almış olsa da Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tahsilinin Büyükşehir

Belediyesi tarafından yapıldığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin oybirliği ile almış olduğu 16 Mart 2022 tarih ve 372 sayılı Meclis Kararı ve Komisyon Raporu dosyasıyla birlikte hazırlanarak yazı ekinde sunulduğu bildirilmiştir.

Ayrıca İdarece, İBB'ce alınan Karar ile İBB Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullanılması İçin Katılım ve Güzergâh Bakım Bedellerinin Tespiti ile Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesinin, "*İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içinde Telekomünikasyon alt yapı tesislerinin kurulması ve bu tesislerin ortak kullanılması için katılım, güzergâh bakım ile geçiş hakkı bedellerinin tespiti ve ortak tesis kullanımının belirli bir düzen ve koordinasyon içinde yürütülmesi ile geçiş hakkı tanınmasında bağlı Genel Müdürlük ve iştirakler dâhil tek yetkili kurum İstanbul Büyükşehir Belediyesidir. İlçe Belediyeleri sorumluluğunda kalan ara arterler için Geçiş Hakkı Bedelleri Operatörlerden tahsil edildikten sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından İlçe Belediyelerine aktarılacaktır.*" şeklinde revize edildiği, Kararın alındığı tarih itibariyle ilçe belediyeleri sorumluluğunda kalan güzergâhlar için elde edilecek gelirlerin operatörlerden tahsil edildikten sonra ilgili İlçe Belediyesine aktarılacağı, bu husus ile alakalı yazışmaların mevcut olup ilgili tahsilatın yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda belirtilen husus, geçiş hakkı ücretlerinin; Büyükşehir Belediyesi üzerinden takip edilmesi değil, ilçe belediyesinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan yerler için bizzat ilgili belediyenin takip ve tahsil etmesidir.

Ayrıca, İBB'ye ait olan Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde değişiklik yapılmamıştır. İdare cevabında bahsedilen husus, değişiklik teklifidir. Sayıştay Denetim Raporlarına istinaden İBB Meclisi 16.03.2022 tarihli ve 372 sayılı Kararı ile Yönetmelik'in 6'ncı maddesinin "*İstanbul büyükşehir belediyesi hizmet sınırları içinde telekomünikasyon alt yapı tesislerinin kurulması ve bu tesislerin ortak kullanılması için katılım, güzergâh bakım ile geçiş hakkı bedelinin tespiti ve ortak tesis kullanımının belirli bir düzen ve koordinasyon içinde yürütülmesi ile geçiş hakkı tanınmasında bağlı genel müdürlük ve iştirakler dâhil tek yetkili kurum İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir. İlçe belediyeleri sorumluluğunda kalan ara arterler için geçiş hakkı bedelleri operatörlerden tahsil edildikten sonra İstanbul büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyelere aktarılacaktır.*" şeklinde revize edilmesini kabul etmiştir. Söz konusu Karar 2022 tarihli olup yönetmelik değişikliğine ilişkin Sayıştay Başkanlığına istişari görüş için gönderilmiş bir yazı bulunmamaktadır.

Öte yandan Yönetmelik'in mevcut 6'ncı maddesinde ise; İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içinde telekomünikasyon alt yapı tesislerinin kurulması ve bu tesislerinin ortak kullandırılması için katılım, güzergah bakım ile geçiş hakkı bedellerinin tespiti ve ortak tesis kullanımının belirli bir düzen ve koordinasyon içinde yürütülmesi ile geçiş hakkı tanınmasında bağlı Genel Müdürlük ve iştirakler dahil tek yetkili kurum İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğu ifade edilmektedir. Ancak, söz konusu düzenlemenin 05.11.2008 tarihinde kabul edilen 5809 sayılı Kanun ile 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümleri karşısında uygulanabilirliği bulunmamaktadır. Kaldı ki, geçiş hakkı ücretinin doğrudan taşınmazın sahibi ilçe belediyesi tarafından alınması mülkiyet hukukuna da uygun olup genel Yönetmelik de bu uygulamayı desteklemektedir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 11: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi

İdarece tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı görülmüştür.

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

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

"Birinci fıkrafta belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere

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

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

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

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

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

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

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

5216 sayılı Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddelerine istinaden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde; otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olacağı, İdarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde tamamlanmak zorunda olacağı ve diğer teknik detaylara yer verilmiştir.

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

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

Ancak, geçici maddelerin otopark bedellerinin tahsiline ilişkin yetkili idareyi göstermesi gibi bir yönlendirme söz konusu olamaz. Kanun'un emrettiği hükümlerin Yönetmelikle

yürürlüğünün esnetilmesi veya yetkili idareyi değiştirmesi de mümkün değildir. Dolayısıyla otopark bedellerinin tahsiline ilişkin olarak 7261 sayılı Kanunun yürürlük tarihi olan 30.12.2020 tarihinden itibaren yetkili idareden kastın büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu aşikârdır.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden sonra tahsilatını İdarenin kendisinin yapması gereken 747.480,00 TL tutarındaki otopark bedelinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ilgili mevzuat hükümleri ve yapılan değişiklikler açıklanarak 2020-2021 yıllarında tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını sebebi ile alınan tedbirlerde gerek personelin dönüşümlü çalışması gerekse yine personellerin hastalığı sebebi ile izolasyon süreçlerinden doğan iş ve işlemlerde aksaklıkların yaşandığı, bahse konu mevzuatın uygulanmasına yönelik çalışmaların ve altyapının hazırlanması için bir süreç gerektiği, Mali Hizmetler Müdürlüğüne yazılan 25.03.2021 tarih ve 9795 sayılı yazı ile gerekli otopark bedellerinin yatırılması için hesap açılması ve bu “hesabın yalnızca bölge otoparkı yapmak için kullanılması şartı” ile oluşturulması gerektiğinin bildirildiği, hesabın aktif kullanımına başlanılmasından sonra gerekli otopark bedellerinin bu hesaba yatırılmaya başlandığı beyan edilmiştir.

Ayrıca, kanun değişikliğinden önce Büyükşehir Belediyesince tahsil edilen taşınmazlarda yapılacak uygulamalar ile ilgili İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye gönderilen 24.01.2022 tarih ve BK No:2329-İBB NO:19859 sayılı cevabi yazıda, “...*Hukuk müşavirliğimizin görüşü çerçevesinde 24.12.2020 tarihinden önce belediyemiz hesabına yatırılan otopark bedelleri, Büyükşehir Belediyesinin gelirleri arasında değerlendirildiğinden iade edilmemesi gerektiği sonucuna varılmıştır... ve ...24.12.2020 tarihinden önce belediyemiz hesabına yatırılan otopark bedelinin iade edilebilmesi için yapı ruhsatının yada yapı ruhsatı işlemlerinin tamamen iptal edilmesi gibi geçerli bir nedenin olması gerekmektedir...*” denildiği,

İlgililerinin talebi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen otopark bedelleri için gerekli mercilere yazıların yazıldığı, iadesi tahsil edilemeyen bazı parsel malikleri tarafından da hem Belediye hesabına hem de Büyükşehir Belediyesi hesabına otopark ücretleri yatırılmak sureti ile işlemlere devam edildiği bildirilmiştir.

Bulguda “...Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden sonra tahsilatını İdarenin kendisinin yapması gereken 747.480,00 TL tutarındaki otopark bedelinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı...” belirtildiği ve kanun değişikliğinden itibaren İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığına aktarılmış olan otopark ücret bedellerinin 06.05.2022 tarih 55642 sayılı yazı ile İdareye iadesinin talep edildiği de ifade edilmiştir.

Netice olarak, söz konusu hatalı uygulama İstanbul ilindeki ilçe belediyelerinin tümü için geçerlidir. Bu nedenle, konunun Büyükşehir Belediye Meclisinin gündemine taşınmasının ve ilgili tutarların mevzuata uygun olarak Büyükşehir Belediyesinden tahsil edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 12: Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

Belediye sınırları içinde olup kalorifer veya klima tesisatı bulunan bazı binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken kalorifer veya klima tesisatı farklarının hesaplamaya dâhil edilmediği ve bu nedenle emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

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

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

Vergi değeri ise anılan Kanun’un 29’uncu maddesinde;

“ ...

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

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

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

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

Ek olarak 49 Seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "Binalarda vergi değerinin hesabı" başlıklı 3.1.2. bölümünde; binaya ilişkin vergi değerinin hesabında Emlak Vergisi Kanununun 31'inci maddesi uyarınca hazırlanmış bulunan Tüzük (Yönetmelik) hükümlerinden de yararlanılacağı ifade edilmiş olup bina vergi değeri hesabında binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakamın çarpılması sonucunda çıkan rakama varsa kalorifer veya klima tesisatı için %8 oranında fark ilave edileceği belirtilmiştir.

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

"Binalar, aşağıdaki sınıflara ayrılır:

1 - Lüks inşaat,

2 - Birinci sınıf inşaat,

3 - İkinci sınıf inşaat,

4 - Üçüncü sınıf inşaat,

5 - Basit inşaat,

Bu sınıflama, binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar nazara alınarak yapılır. İnşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunur.” şeklinde tanımlanmıştır.

Bahse konu 10’uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17889 sayılı Resmi Gazete’de “Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel” yayımlanmıştır.

Cetvelde binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük’e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için de on adet kıstas belirlenmiştir.

Söz konusu cetvele göre lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfı kapsamına alınacak binaların değerlendirilmesinde ısıtma durumları “klimalı veya kaloriferli” olarak belirtilmiştir. Cetvelin ısıtma ile ilgili bölümüne aşağıda yer verilmiştir

Tablo 15: Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelin Isıtma Şekli İle İlgili Bölümü

Sınıf	Lüks	Birinci Sınıf	İkinci Sınıf	Üçüncü Sınıf	Basit İnşaat
Isıtma	Klima Tesisatlı, Şömineli, Devamlı Sıcak Sulu	Kaloriferli, Şömineli, Devamlı Sıcak Sulu	Kaloriferli, Sıcak Sulu	Kaloriferli, Sobalı	Ocaklı veya Sobalı

Bir başka deyişle bu cetvele göre kaloriferli binaların lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıflarından uygun olanına dâhil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; emlak vergisine tabi binalardan lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfında yer alan 6.498 adet binada klima ve kalorifer farkının bina inşaat maliyetine ilave edilmediği görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda sınıf bazında klima ve kalorifer farkı dâhil edilmeyen binaların sayıları gösterilmiştir.

Tablo 16: Bina İnşaat Sınıfı Lüks, Birinci Sınıf ve İkinci Sınıf Olduğu Halde Vergi Değerine Kalorifer ve Klima Farkı Dâhil Edilmeyen Mükellef Sayıları

Bina İnşaat Sınıfı	Toplam Mükellef Sayısı	Kalorifer ve Klima Farkı Dâhil Edilmeyen Mükellef Sayısı
Lüks	5.820	6
Birinci Sınıf	103.914	543
İkinci Sınıf	79.477	5.949
TOPLAM	189.211	6.498

İdarenin emlak vergisi mükellef listesine göre İdare sınırları içerisinde bina inşaat sınıfı lüks ve birinci sınıf olduğu halde kaloriferli veya klimalı olmayan binalar bulunmaktadır. Günümüzde lüks ve birinci sınıf binaların ısıtma durumunun sobalı olmayacağı değerlendirilmektedir. Yine ikinci sınıf binaların da ısıtma durumu Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvele göre kaloriferlidir. Ancak İdare kayıtlarına göre İdare sınırları içerisinde ikinci sınıf olduğu halde kaloriferli olmayan 5.949 adet bina bulunmaktadır.

Bu durum bazı binaların kaloriferli olduğu halde vergi değerine kalorifer farkının eklenmeyerek, emlak vergisinin olması gerekenden daha düşük tutarda tahakkuk ve tahsil edilmesi riskini ortaya koymaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda belirtilen durum gereği bazı emlak vergisi mükelleflerinin bina vergilerine esas rayiç değerlerinin hesaplamasında kalorifer ve klima farklarının vergi değerlerine ilave edilmediğinin anlaşıldığı, gerekli düzeltme çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece gerekli çalışmalar yapılarak bulguda belirtilen durumda olan binaların inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Emlak Vergisinin Hesabında Bazı Binalarda Asansör Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

İdare sınırları içinde yer alan bazı asansörlü binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken asansör farkının hesaplamaya dâhil edilmeyerek emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde, bina vergisinin matrahının, binanın bu Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu belirtilmiştir.

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

“ ...

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

bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle hesaplanan bedeldir...” şeklinde tanımlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde asansör muayene kuruluşu olarak faaliyet gösteren firmadan 2021 yılı içerisinde muayene ettiği asansörlerin mahal listeleri temin edilerek söz mahal listesinden örnek olarak seçilen yerler ile İdareden temin edilen emlak vergisi mükellef listesi karşılaştırılmıştır. Buna göre asansör muayene kuruluşu tarafından muayene edilen binaların emlak vergisi beyanları incelenmiş olup söz konusu yerlerin bazılarının emlak vergisi bildirimlerin asansörsüz olduğu görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda asansör muayene kuruluşu tarafından muayene edildiği halde emlak vergisi bildirim beyanlarında asansörsüz olduğu görülen binalar örnek mahiyetinde sunulmuştur:

Tablo 17: Asansör Muayene Kuruluşu Tarafından Muayene Edilen Ancak Vergi Bildirimlerinde Asansörsüz Olduğu Görülen Binalara İlişkin Örnekler

Sıra No	Mahalle	Cadde- Sokak	Dış Kapı No	Asansör Montaj Yılı
1	A...	AB...	...	2012
2	A...	AL...	...	2018
3	A...	AL...	...	2017
4	A...	AR...	...	2011
5	A...	AZ...	...	2012
6	A...	BA...	...	2003
7	A...	BA...	...	2003
8	A...	ZE...	...	2012
9	A...	YO...	...	2017
10	A...	YA...	...	2018

Tabloda belirtilen şekilde, asansörlü olduğu halde binanın inşaat maliyet bedeline %6 oranında asansör farkı dâhil edilmemiş ve binanın vergi değeri olması gerekenden daha düşük hesaplanarak emlak vergisi eksik tahakkuk ve tahsil edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda belirtilen durum gereği bazı emlak vergisi mükelleflerinin bina vergilerine esas rayiç değerlerinin hesaplamasında asansör farklarının vergi değerlerine ilave edilmediğinin anlaşıldığı, gerekli düzeltme çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece gerekli çalışmaların yapılarak bulguda belirtilen durumda olan binaların tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

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

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

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyerinin açılmayacağına ve çalıştırılmayacağına; işyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmayacağına ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağına hükmedilmiştir.

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.

Diğer yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında; yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verileceği ve bu cezaya emri veren makam tarafından karar verileceği hükmü yer almaktadır.

Mezkur yasal düzenlemeye göre, bir işletmenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunması mümkün değildir. Ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelere mevzuatta düzenlenen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

Sancaktepe Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen Çevre ve Temizlik Vergisi mükellef listesi üzerinden Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile ortak yapılan çalışmayla, konu bazında İBB tarafından ruhsat verilen iş yerleri ile ruhsata tabi olmayan iş yerlerinin sayısı tespit edilerek söz konusu yerlerin ayrıştırılması sonucunda belediye sınırları dâhilinde toplam 10.249 adet iş yeri (aktif mükellef) bulunduğu, buna karşın belediye kayıtlarına göre ruhsatlı iş yeri sayısının 5.545 adet olduğu, böylelikle toplam 4.704 adet iş yerinin ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguya esas olmak üzere Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen çevre temizlik vergisi mükellef listesinden ruhsatlı iş yerleri düşüldükten sonra bulguda yer alan sayıda ruhsatsız iş yeri sayısının tespit edildiği, ancak, çevre temizlik vergisi mükellef listesinde mükerrer, muhatabı ve adresi bilinmeyen, terk-i ticaret ettiği halde aktif kaydı bulunan, 3572 sayılı Kanun ile muaf tutulan iş yerleri ve meslek gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının, büyükşehir belediyesince ruhsatlandırılan bazı iş yerleri ile eğitim ve sağlık tesisleri gibi bazı iş yerlerinin de bu listede yer aldığı görüldüğü, bu cihetle ve İdarenin görev ve yetki alanındaki işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin yapılıp ruhsatsız çalıştığı tespit edilen iş yerlerine yasal yaptırımların uygulanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen iş yerlerine güncellenmiş

yılı idari para cezasının uygulanarak süre tanınmadan kapatılması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Bazı İşyerleri İçin Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Kurulmaması

Belediye sınırları içinde eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetleri yürüten bazı işletmelere eğlence vergisi mükellefiyeti kurulmadığı, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergiye yönelik tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17'nci maddesinde, bu Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu, Kanun'un 18'inci maddesinde; verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un "Matrah" başlıklı 20'nci maddesinde biletle girilen yerlerde, eğlence vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılatın verginin matrahını oluşturacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddenin 3'üncü bendinde ise; "*...Biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanununun 96 ncı maddesine göre tespit edilen miktardır.*" denilerek, madde metninde sayılan yerler için eğlence vergisinin matrahı belirlenmiş olup "Nispet ve miktar" başlıklı 21'inci maddesinde ise biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare sınırları içerisinde faaliyeti eğlence vergisinin konusuna giren "*Oyun Makinelerinin İşletilmesi (Playstation Cafe)*" 20 işletmeye mükellefiyet tesis ettirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda bahsedilen durum gereği eğlence vergisi konusuna giren bazı işletmelerin eğlence vergisi ödemediğinin anlaşıldığı, işlemlerini eksik yapan ya da hiç yapmayan mükelleflerin tespit edilerek vergilendirme çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerine ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadığı, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergilere yönelik tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 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.

Mezkûr Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait tahakkuk eden çevre temizlik vergisinin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur.

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, İdareye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunulduğunda oluşturulmaktadır. Yukarıda bahsi geçen ve işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri için ise, çevre temizlik vergisi ile ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti, bu iş yerlerince bizzat başvuru durumları haricinde oluşturulamamaktadır.

Yapılan incelemede; Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki bazı iş yerleri için ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik

vergisi mükellefiyetinin kurulmadığı; bu nedenle belirtilen iş yerlerinden söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdare sınırları içerisinde örnek olarak seçilen işyerleri üzerinden yapılan çalışma sonuçlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 18: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Seçilen Örneklem Mükellef Sayısı	Çevre ve Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesi Verenlerin Sayısı
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri(Avukatlık Faaliyetleri)	50	3
Mali Müşavirlik Hizmetleri	50	8
Akaryakıt Perakende Ticareti	44	34
Mimarlık Faaliyetleri	50	10
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Dış Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	50	18
Noterlik Faaliyetleri	5	1

Tablolardan görüleceği üzere, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmına ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen durum gereği işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı alma zorunluluğu bulunmayan bazı işletmelerin ilan ve reklam ve çevre temizlik vergisi ödemediğinin anlaşıldığı, söz konusu mükelleflerin tespit çalışmaları ile vergilendirme işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmından emlak vergisinin, mesken üzerinden tahakkuk ve tahsil edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde; "*Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.*"

Aynı Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. (...)"*

Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde; *"Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir: ... 3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.)*

(...)" hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun hükümlerinden muaf tutulan avukatlık büroları, mimarlık-mali müşavirlik büroları, muayenehane ve benzeri yerlerden olmak üzere örneklem olarak seçilen 114 işyerinden 61'nin emlak vergisinin mesken üzerinden tahakkuk ve tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu yerlerin İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmadığından İdare ile ilişkileri diğer işyerlerine göre daha sınırlı olmaktadır. Bu nedenle İdarenin bu yerlerden elde etmesi gereken vergiler, olması gerekenden daha düşük tutarlı olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı alma zorunluluğu bulunmayan bazı iş yerlerinin (Home Office) emlak vergisi tahakkuklarının mesken olarak yapıldığının anlaşıldığı, ilgili mevzuat hükümleri gereği vergi değerini tadil eden sebeplerin bulunması halinde mükelleflerce bildirim verilmesi gerektiği ve bildirim üzerine ilgili belediyece verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği, yoklama birimi tarafından rutin yapılan yoklama tespitlerinde ilan ve reklamın bulunması halinde emlak vergisi oranının meskenden iş yerine dönüştürüldüğü ancak dışarıdan bakıldığında ilgili yerin iş yeri olduğunu gösterir herhangi bir tabela-reklam gibi işaretin olmaması durumunda bahse konu tespit yapılamadığı, bu nedenle Belediye sınırları içerisinde Home Ofis olarak faaliyet gösteren mükelleflerin bilgilerinin vergi dairesinden talep edildiği ve düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdare cevabında, dışarıdan bakıldığında iş yeri olduğuna dair herhangi bir emare bulunmayan yerlerin olduğundan bahsedilmiş olmakla birlikte, bulgu konusu husus sadece söz konusu yerleri kapsamamaktadır. Örneğin, belediyeden ruhsat alma zorunluluğu bulunmayan avukatlık büroları, mali müşavirler ve mimarlık ofislerine genellikle ÇTV ile ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilmediğinden bu yerlerin emlak vergilerinin de konut üzerinden hesaplanma riski artmaktadır. Bu nedenle sadece tabelasız yerlerin değil, söz konusu yerlerin tamamının vergilendirme açısından kontrol edilmesi İdarenin yararına olacaktır.

Sonuç olarak, Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Belediye Şirketi Personeline Zabıta Memurluğu Yaptırılması

Belediye şirketi personeline Belediye zabıta teşkilatında fiili olarak belediye zabıta memurluğu yaptırıldığı görülmüştür.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, Belediye zabıtasının, Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini, Belediye zabıta personelinin ise Belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurlarını ifade edeceği belirtilmiştir.

"Belediye zabıta kıyafetini kullanma yasağı" başlıklı 35'inci maddesinde, Belediye zabıta personeli için bu Yönetmelik'te şekli gösterilen resmi kıyafet ile işaretler başka bir özel veya kamu kuruluşu mensubu tarafından kullanılamayacağı; "Geçici görevlendirme" başlıklı 41'inci maddesinde de zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personel zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediye zabıta memurları özel bir amaç doğrultusunda güvenlik görevini yürüten kamu düzeni görevlisidirler. Belediye zabıta teşkilatı görev ve yetkileri bakımından özellik arz ettiğinden, Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde zabıta teşkilatı ve zabıta memurlarının görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, sorumlulukları ve atanmaları gibi konular özel olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla zabıta

memuru olmayan kişilerin zabıta memuru olarak görevlendirilip fiilen zabıta memurluğu yapması yetki sakatlığına neden olacak işlemler doğurabilecektir.

Yapılan incelemede, belediyenin yüzde yüz iştiraki olan şirket bünyesinde istihdam edilen şirket personellerinden bir kısmının, Belediye zabıta teşkilatında fiilen zabıta memuru olarak görevlendirildiği, görevlendirilen şirket personellerinin resmi zabıta kıyafetleriyle görev yaptığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; zabıta hizmetlerinin sürekli ve zorunlu hizmetler olması, ilçedeki nüfus artışı, iş ve işlemlerin yoğunluğu ve personel yetersizliği nedeniyle zorunlu hallerde Belediye iştiraki olan şirket bünyesinde görev yapan bir kısım personelin zabıta birimine destek amacıyla büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirildiği ve caydırıcı olması amacıyla üniformaların verildiği, konuyla ilgili düzenlemelerin yapılmaya başlanıp gerekli dikkat ve özenin gösterileceği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak Belediye zabıta personelinin, yönetmelik kapsamında bulunan kadrolarda istihdam edilen personellerden oluşması, zabıta memuru olmayan kişilere fiilen zabıta memurluğu yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 19: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrosuna Vekâleten veya Tedviren Görevlendirilmesi

Belediye tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin, vekâleten veya tedviren müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görürülür.

A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli personel: (1) Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. ...” hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesinde, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu; “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinde ise, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar’ın 6’ncı maddesinde; “sözleşmeli personelin sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği’nde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılarında yoksa asilde aranan şartlara en yakın personele tedviren gördürüleceği belirtilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere müdürlük görevi, genel esaslara göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görevdir. Müdür, o müdürlükte çalışan personelin disiplin amiridir. Hiyerarşik olarak üst konumdadır ve müdürlük görevi memur kadrosuna ilişkin bir görevdir. Sözleşmeli personelin, memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. Kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen, harcama biriminin en üst yöneticisi olan ve ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında birinci derece sorumluluk atfedilen müdürlük görevinin, vekâleten

veya tedviren de olsa süreli sözleşmeler ile istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede, İdarede ve ilgili müdürlükte memur statüsünde personel bulunmasına rağmen, sözleşmeli personelin bazı müdür kadrolarına vekâleten veya tedviren görevlendirildiği tespit edilmiştir. Bu şekilde bir uygulamanın; 657 sayılı Kanun'un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediği, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile yapılan düzenlemeleri devre dışı bırakacağı, kurumsallaşmayı engelleyeceği, kurum içinde mali kontrolü zayıflatıp riskleri çoğaltacağı, personelin kariyer planlarını ertelemesi ya da bırakması suretiyle personelin motivasyonunda ve veriminde düşüşe sebep olacağı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye Başkanı tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesine istinaden ilgili personellerin görevlendirmelerinin gerçekleştirildiği, bu görevlendirmelerin geçici süreyle yapıldığı ve konuyla ilgili görevlendirme ve atamalarda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; sözleşmeli personelin müdürlük kadrosuna vekâleten veya tedviren de olsa görevlendirilmemesi ve müdürlüklere yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin yürürlükte bulunan mevzuatın izin verdiği şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 20: Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Vekâleten Görevlendirilen Müdürün Gerekli Nitelikleri Taşımaması

İdarenin Teftiş Kurulu Müdürlüğüne vekâleten görevlendirilen müdürün gerekli nitelikleri taşımadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, norm kadro ilke ve standartlarının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) tarafından müştereken belirleneceği, belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının ise bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği, belediye personelinin belediye başkanı tarafından atanacağı, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in 12'nci maddesinin birinci fıkrasına göre; müfettiş ve mali

hizmet uzmanı öngörülen kapsama dâhil kurum ve kuruluşların bu unvanlarda personel istihdam edebileceği ve bu personelin en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt içi ve yurt dışındaki öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonunda mesleğe müfettiş yardımcısı ya da mali hizmetler uzman yardımcısı olarak alınan, en az üç yıl çalışmak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını elde eden ve yeterlik sınavında başarılı olanlar arasından atanacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre ise; teftiş kurulu başkanlığı veya müdürlüğü bulunan mahalli idarelerin, mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyacakları ve söz konusu Yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamayacağı hükmü yer almaktadır.

Sancaktepe Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nin "Teftiş Kurulu Müdürünün Atanması, Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Kurul Müdürü, Müfettiş sıfat ve yetkisine sahip olup, aşağıdaki görevleri yapar ve yetkileri kullanır...*", "Teftiş Kurulu Müdürüne Vekâlet" başlıklı 9'uncu maddesinde de, "*Kurul Müdürü geçici sebeplerle görevden ayrıldığında Müdürlükte görevli Müfettişlerden birine Belediye Başkanının onayı ile vekâlet görevi verilebilir*" hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, müfettiş olmayan personelin Teftiş Kurulu Müdürlüğüne vekâlet ettirildiği görülmüştür. İdarenin Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'ne göre, teftiş kurulu müdürüne, müdürlükte görevli müfettişlerden birinin vekâlet etmesi gerekmektedir. Müdürlük bünyesinde müfettiş bulunmasına rağmen, teftiş kurulu müdürlüğüne müfettiş olmayan birinin vekâlet etmesi mevzuata aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; mali hizmetler müdürü kadrosunda bulunan personelin teftiş kurulu müdürlüğüne vekâleten atanmış bulunduğu, Belediye kadrosunda asaleten teftiş kurulu müdürü olarak görevli hiçbir çalışan bulunmadığı, yerleşik Danıştay içtihatlarına göre asaleten görev yapacak personel bulunmaması halinde kadroya vekâleten atama yapılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı, asaleten bir görevi yürütecek personel bulunmaması halinde atama şartlarını taşıyan bir müdürün vekâleten teftiş kurulu müdürlüğüne atanmasında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Belediye Birlikleri ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te engel olan

bir hükmün bulunmadığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde Belediye personelini atamanın Belediye Başkanının yetkileri arasında sayıldığı, Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde de teftiş kurulu müdürünün Belediye Başkanı tarafından atanacağı belirtildiğinden Başkanlık Makamı tarafından mevzuata uygun atama yapıldığı beyan edilmiştir.

Ayrıca, İdare tarafından gönderilen ve bulguya esas Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde;

“Kurul Müdürü geçici sebeplerle görevden ayrıldığında Müdürlükte görevli Müfettişlerden birine Belediye Başkanı'nın onayı ile vekâlet görevi verilebilir”. Denilmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, denetim bulguları gerekçesi ile madde düzenlemesi kapsamının birbirinden farklı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Yönetmelik maddesinde Müdürün hastalık, izin gibi geçici sebeplerle görevde olmaması halinde vekâlet görevi verilmesi düzenlenmiştir. Raporda belirtildiği üzere sürekli olarak bir müfettişin görevlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılamaz. Hatta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 86'ncı maddesinde, *“Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilir”* denilerek geçici görevlendirmelerde dahi geçici görevlendirilecek personel arasında ayırım gözetmemiştir.

Diğer yandan, İdarenin değerlendirmesine göre, Yönetmelik 9'uncu maddesinde müfettişe vekâlet görevi “verilebilir” ifadesi bulunduğundan, Belediye Başkanına mutlaka bir müfettiş görevlendirmesi gerektiği yönünde sınırlandırıcı bir yetki verilmesi değil, müfettişin de vekâleten atanabileceğine dair ihtiyari bir yetki verilmiş olmaktadır. Aksine bir yorum 5393 sayılı Belediye Kanunu ve genel norm niteliğinde olan Belediye Birlikleri ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te bulunmayan bir sınırlandırma konulması anlamına gelecek ve normaler hiyerarşisine aykırı olacağından hukuka aykırı olacaktır. Yani mevzuatta bulunmayan bir sınırlama Kurum Yönetmeliği ve onaylayan Meclis Kararı ile genel düzenleyici mevzuata aykırı hüküm konulması hukuka aykırı olacaktır.

Bununla birlikte, İdare tarafından belirtilen sebeplerle teftiş kurulu müdürlüğüne yapılan atama işleminin hukuka uygun olduğu, farklı yorumlamalara sebebiyet verilmemesi için Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği 9'uncu maddesinin yeniden düzenlenmesi hususunda çalışma başlatılacağı da belirtilmiştir.

Ancak, İdare değerlendirmesinin hatalı ve eksik olduğu belirtilmelidir. Sancaktepe Belediyesi Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in C16 grubunda sayılan idarelerden biridir. Yönetmelik ekinde Yazı İşleri, Mali Hizmetler, Fen İşleri, İmar ve Şehircilik, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık, Teftiş Kurulu, Temizlik İşleri, Zabıta, Hukuk İşleri ve Özel Kalem müdürlüklerinin tahdidi olarak sayılarak kurulmaları zorunlu hale getirilmiş ve Yönetmelik'in 12'nci maddesinde Teftiş Kurulu personel yapısının özellik ve işleyişine ilişkin zorunlu kriterler konulmuştur. Sancaktepe Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğünün mevzuata uygun yapılanmadığı memur kadrolu personelin vekâleten müdür olarak atandığı ve müfettiş kadrolu personelin gerekli nitelikleri taşımayan vekaleten atanan memur kadrolu müdürün altında çalıştığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, İdarece değinilmeyen önemli bir husus, 657 sayılı DMK'nin 175'inci maddesindeki asilde aranan şartları vekilin de taşıması zorunluluğudur. Bu anlamda Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesindeki, "*Kurul Müdürü geçici sebeplerle görevden ayrıldığında Müdürlükte görevli Müfettişlerden birine Belediye Başkanının onayı ile vekâlet görevi verilebilir*" hükmü daha da anlamlı hale gelmektedir. Aynı Yönetmelik'in 8'inci maddesinde "*Kurul Müdürü, Müfettiş sıfat ve yetkisine sahip olup, aşağıdaki görevleri yapar ve yetkileri kullanır*" şeklinde yer alan ibare sonrasında sayılan görev ve yetkilerin yine gerekli nitelikleri haiz bir başka personel tarafından icra edilmesi için ancak müfettişlerden birine vekâlet görevi verilebileceği İdarenin kendisi tarafından beyan edilmekte ve fakat İdare kendi kuralına uymamaktadır.

Sonuç olarak, Belediye Teftiş Kurulu Müdürlüğüne, müdürlük bünyesinde istihdam edilen müfettişlerden birinin vekâleten görevlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

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

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

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

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

Mezkur düzenlemelere göre, işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda

idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu 67 işçiden 26'sının 50 ile 100 gün arasında, 16'sının 100 ile 200 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; iş yükü ve iş yoğunluğu, pandemi vs. nedenlerle izinlerin kullandırılmasında aksamaların meydana geldiği, kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılması hususunda yıllık izin cetveli düzenlendiği, belli periyotlarda izin kullandırılması ile ilgili tüm müdürlüklere yazılı olarak bildirimde bulunulduğu ve bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler yönünde işlem tesis edilmeye başlandığı beyan edilmiştir.

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

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

İdare ile BEM BİR-SEN (Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan "Muayene İçin Hastaneye Gidenlere Vasıta Temini", "Çalışanların Eğitimi", "Hasar ve Zararların Tazmini", "Hafta Sonu ve Tatil Günleri Çalışması", "Mazeret İzni" vb. konuların da yer aldığı görülmüştür.

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

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

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

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın (5. Dönem Toplu Sözleşme) Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olduğu, sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

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

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile BEM BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, “Muayene İçin Hastaneye Gidenlere Vasıta Temini”, “Çalışanların Eğitimi”, “Hasar ve Zararların Tazmini”, “Hafta Sonu ve Tatil Günleri Çalışması”, “Mazeret İzni” gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; sosyal denge tazminatı haricindeki başlıkların sözleşmeye eklenmesini yasaklayan bir mevzuat bir hükmünün bulunmadığı, düzenlenen hususların başta 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu olmak üzere meri mevzuat hükümlerine uygun olduğu, mazeret izni ile ilgili maddeye yeni yapılan sözleşmede yer yerilmediği ve tespit edilen hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalar yapılarak bir sonraki sözleşmede yeniden düzenleneceği ifade edilmiştir.

Ancak sosyal denge sözleşmesi, toplu sözleşme ya da toplu iş sözleşmesi statüsünde olmayıp münferit bir ödeme kaleminin ödenme usulüne ilişkin olarak şekil şartını karşılamak üzere imzalanan bir sözleşmedir. Bu nedenle sosyal denge sözleşmesinde sosyal denge ödemesi dışında yer alan diğer düzenlemelerin bulunmaması gerekmektedir.

İdare cevabında, sosyal denge tazminatı haricindeki başlıkların sözleşmeye eklenmesini yasaklayan bir mevzuat bir hükmünün bulunmadığı ifade edilse de, ilgili mevzuatında sosyal denge sözleşmesinin sosyal denge tazminatı ödenmesi için imzalandığı açıkça ifade edilmektedir. Zira bu sözleşme imzalanmaz ise, söz konusu tazminat ödenemeyecektir. Diğer yandan, iki yıllık dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler incelendiğinde, sosyal denge tazminatının söz konusu sözleşmelerde düzenlenen ödemelerden sadece biri olduğu açıkça görülecektir.

Ayrıca İdare tarafından her ne kadar mevcut sosyal denge sözleşmesinde yer alan diğer düzenlemelerin mevzuata aykırılık taşımadığı ileri sürülse de; bulguda belirtilen husus, söz konusu düzenlemelerin mevzuata aykırı veya uygunluğu açısından bir değerlendirme yapılması

değil sosyal denge sözleşmesinde yer almaması gerektiğidir. Kaldı ki, söz konusu sosyal yardım ve haklar sosyal denge sözleşmelerinin değil Toplu Sözleşmelerin kapsamında olabilecek hususlardır.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir ödeme, sosyal yardım ve hakkın düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 23: İşçi Ücretlerinden Kesilen ve Emanetler Hesabında Kayıtlı Olan Üyelik Aidatlarının İlgili Sendikalara Gönderilmemesi

İdare tarafından işçilerden kesilen üyelik aidatlarının büyük bir kısmı uzun süre emanet hesaplarında bekletildiği ve ilgili sendikalara gönderilmediği görülmüştür.

Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Üyelik aidatı" başlıklı 18'inci maddesinde;

"(1) Üyelik aidatının miktarı kuruluşların tüzüklerinde belirtilen usul ve esaslara göre genel kurul tarafından belirlenir.

(2) Üyelik ve dayanışma aidatları, yetkili işçi sendikasının işverene yazılı başvurusu üzerine, işçinin ücretinden kesilmek suretiyle ilgili sendikaya ödenir.

(3) Yukarıdaki hükümlere göre ödenmesi gereken aidatı kesmeyen veya kesmesine rağmen bir ay içinde ilgili işçi sendikasına ödemeyen işveren, bildirim şartı aranmaksızın aidat miktarını bankalarca işletme kredilerine uygulanan en yüksek faiziyle birlikte ödemekle yükümlüdür.

(4) Üye aidatının tahsiline ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir."

Denilmektedir.

Yine Sendika Üyeliğinin Kazanılması ve Sona Ermesi ile Üyelik Aidatının Tahsili Hakkında Yönetmelik'in "Aidatların sendika hesabına yatırılması" başlıklı 9'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında da ödenmesi gereken aidatı kesmeyen veya kesmesine rağmen bir ay içinde ilgili işçi sendikasına ödemeyen işverenin, bildirim şartı aranmaksızın aidat miktarını bankalarca işletme kredilerine uygulanan en yüksek faiziyle birlikte ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından işçi ücretlerinden kesilen sendika aidatlarının Mahalli İdareler ve Bütçe Muhasebe Yönetmeliği gereği 333-Emanetler hesabına kaydedilip bekletildiği söz konusu hesabın sendika aidatlarına ilişkin alt kodunda yer alan bakiyenin geçmiş yıllardan bu yana artarak devrettiği, 2021 mali yılı dönem sonu itibariyle bu hesapta toplam 2.296.989,16 TL’lik bakiye olduğu, yıl içerisinde ise sadece 327.621,59 TL’lik ödeme yapıldığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda işçi ücretlerinden kesilen sendika aidatlarının izlendiği hesabın bakiyelerine yıllar itibariyle yer verilmiştir:

Tablo 19: Sendika Aidatlarının Yıllar İtibariyle Bakiyelerini Gösterir İcmal

333.10 No.lu Hesap (Sendikalara Ait Emanetler) Son Beş Yıllık Bakiye Tutarları	
Yıl	Bakiye (TL)
2017	482.641,03
2018	929.554,51
2019	1.410.025,35
2020	1.978.629,13
2021	2.296.989,16

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda belirtilen husus gereği ilgili sendikalara ödemelerin yapılmaya başlandığı Belediye bütçe imkanları dahilinde ödemelere devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mevzuat hükümlerine göre söz konusu tutarların sendikalara zamanında gönderilmemesi nedeni ile İdare faiz gibi bir ek mali külfetle karşılaşabilecektir. Bu duruma sebebiyet verilmemesi adına söz konusu ödemelerin zamanında yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: Yevmiye Kayıtlarında Hatalı Uygulamaların Yapılması

İdare tarafından hatalı muhasebe kayıtlarının yeni bir kayıtla düzeltilmediği, bunun yerine ilgili kayıt üzerinde işlem yapılarak hataların giderildiği ve bazı yevmiyelerin boş bırakılarak geriye dönük işlem gerçekleştirildiği 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.

Mezkûr 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; İdarenin birleştirilmiş veriler defterinde yer alan 28.10.2021 tarih ve 10475 numaralı yevmiye kaydı ile söz konusu kaydın fiziki olarak talep edilen halinin birbirinden farklı olduğu görülmüş ve bunun üzerine İdarede kullanılan muhasebe programından söz konusu kayıt üzerinde işlem yapılan son tarihin 01.10.2021 olduğu bilgisi edinilmiştir. Böylelikle hatalı yapılan muhasebe kayıtlarının yeni bir yevmiye kaydı ile düzeltilmediği bunun yerine söz konusu yevmiye üzerinde geriye dönük işlem yapılarak hataların düzeltildiği anlaşılmıştır.

Yine İdare tarafından bazı yevmiyelerin boş bırakılarak geriye dönük işlem gerçekleştirdiği ayrıca 7654 numaralı yevmiye kaydının ise silindiği ve böylelikle söz konusu yevmiyenin de boş kaldığı anlaşılmıştır.

Ayrıca İdarenin birleştirilmiş veriler defterinde bazı yevmiyelerin numaraları ile tarihleri arasında uyumsuzluk olduğu, yevmiye tarihlerinin ve numaralarının tarihsel bir sıra ile ilerlemediği 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 20: 2021 Yılı Yevmiye Numaraları ile Yevmiye Tarihlerinin Uyumlu Olmadığını Gösteren Örneklem

Yevmiye Numarası	Yevmiye Tarihi
5	25.01.2021
6	4.01.2021
7	5.01.2021
8	1.01.2021
9	4.01.2021
10	5.01.2021
76	7.01.2021
87	7.01.2021
93	7.01.2021
97	12.01.2021
98	8.01.2021
99	12.01.2021
100	5.01.2021

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; bulguda bahsi geçen durum gereği, düzeltme işlemi olarak örneklendirilen kaydın otomatik muhasebeleştirme yoluyla tesis edildiği, fiş içerisinde ilgili muhatabın bağlanması veya doğru hesabın kullanılması için anlık müdahale yapılması nedeniyle sehven eski kaydın dökümünün alındığı, dikkatlerden kaçan bu gibi işlemlerde daha hassas olunacağı, boş yevmiye bırakılmamasına ve hatalı kayıtların veya mükerrer kayıtların silinmemesine düzeltme işlemlerinin yeni bir kayıt ile yapılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

İdare cevabında düzeltilen muhasebe kaydının sehven eski halinin döküm alındığını belirtmiştir. Ancak bulguda belirtilen husus tam olarak sehven alınan bu döküm üzerine tespit edilmiş, hatalı yapılan muhasebe kaydının yeni bir muhasebe kaydı ile değil aynı fiş içerisinde düzeltme yapılarak giderildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak İdare tarafından 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.

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

Asgari ücret destek primi tutarlarının İdarenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

...

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

5510 sayılı Kanun'un geçici 68'inci maddesinin son fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ilgili idarelerin görüşleri alınmak suretiyle Kurum (Sosyal Güvenlik Kurumu) tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

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

“ ...

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

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

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

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

Yapılan incelemede; mal müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılında 900.069,03 TL, 2017 yılında 2.175.165,99 TL, 2018 yılında 2.759.017,50 TL’ye ulaştığı ve bu tutarın genel bütçeye aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda asgari ücret destek primi kesintilerinin izlendiği emanet hesabın bakiyelerine yıllar itibariyle yer verilmiştir:

Tablo 21: 2018 Yılı ve Öncesinde Ait Olup Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarları

333.99.99.13 no.lu Hesap	
Yıl	Bakiye (TL)
2016	900.069,03
2017	2.175.165,99
2018	2.759.017,50

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; mali durum yapısına göre ödemelerin en kısa sürede yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin emanet hesaplarında tutulan 2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primlerinin mevzuat hükümleri uyarınca genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması

İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının İdarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikleri bünyesinde barındıran hizmet alımları kapsamında, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenen asgari ücret destek tutarlarının, yüklenici hakedişlerinden kesildiği, ancak ilgili genelgelerde belirtilen şekilde söz konusu asgari ücret primlerinin ne yapılması gerektiğine ilişkin olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden görüş alınmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 75'inci maddesinin birinci fıkrasında; 2018 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2018 yılı Ocak ile Aralık ayları için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede

kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan genelgelere hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarların, "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiğinin açıklandığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, 2018 yılında hakedişlerden kesilen asgari ücret destek primi tutarlarının da genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 78'inci madde ile 2019 yılında, Geçici 80'inci madde ile 2020 yılında ve Geçici 85'inci madde ile de 2021 yılında da devam etmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunca, 5510 sayılı Kanun'un Geçici 78, Geçici 80 ve Geçici 85 maddelerine dayanarak sırasıyla 2019 yılında 2019/8 sayılı Genelge, 2020 yılında 2020/10 sayılı Genelge ve 2021 yılında 2021/21 sayılı Genelge yayımlanmıştır.

2019/8 sayılı, 2020/10 sayılı ve 2021/28 sayılı Genelgelere idarelerce kesilen asgari ücret desteğinin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamasıyla birlikte üç Genelge'nin, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarının 2019 yılında 2.761.954,71 TL'ye ulaştığı ve 2020 yılı ile 2021 yılında söz konusu bakiye ile ilgili hesapta beklediği, bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı

yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlarda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda asgari ücret destek primi kesintilerinin izlendiği emanet hesabın bakiyelerine yıllar itibariyle yer verilmiştir:

Tablo 22: 2019 ve Sonrasında Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarları

Hesap Numarası: 333.99.99.13	
Yıl	Bakiye (TL)
2019	2.761.954,71
2020	2.761.954,71
2021	2.761.954,71

Yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, 2019 yılı ve sonrasında yüklenici hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; 2021 yıl sonu itibariyle Belediye emanet hesaplarında bekleyen asgari ücret destek primlerinin aktarımın nereye ve nasıl yapılacağı gibi hususların netliğe kavuşabilmesi için Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne 17.05.2022 tarihinde görüş yazısı yazıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, konu ile ilgili İdarece Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü görüşünde belirtilen hususlara uygun olarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması

İdarenin 2021 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 aşamayacağı ve bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağına hükmedilmiştir.

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.

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

Tablo 23: Sancaktepe Belediyesi Son 3 Yıllık Bütçe Gelirleri Tablosu

Gelir Türü	2019	2020	2021
Belediye Vergi, Resim, Harç vb. Gelirleri	89.293.959,77	89.300.052,51	123.898.290,52
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	8.278.332,60	8.810.291,46	19.760.598,70
Alınan Bağış, Yardım ve Özel Gelirler	6.430.854,20	11.623.175,65	22.504.317,26
Diğer Öz Gelirler	53.235.254,87	49.945.462,62	125.769.031,73
Sermaye Gelirleri	84.012.295,33	39.859.612,74	27.330.886,78
Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	0,00	0,00
ÖZGELİR TOPLAMI	241.250.696,77	199.538.594,98	319.263.124,99
GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN AKTARILAN PAYLAR TOPLAMI	103.775.601,18	129.340.503,92	184.356.094,68
TOPLAM BÜTÇE GELİRİ	345.026.297,95	328.879.098,90	503.619.219,67

Tablo 24: Son 2 Yıla Ait Borçlanma Limiti Tablosu

Yıl	En Son Kesinleşmiş Toplam Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı (%)	Borçlanma Haddi (TL)
2019	345.026.297,95	22,58	422.933.236,02
2020	328.879.098,90	9,11	358.839.984,80

Yukarıdaki tabloda hesap şekli görülebileceği üzere, 2019 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile arttırılan miktarı neticesinde bulunan 422.933.236,02 TL tutar 2020 yılı borçlanma haddini, 2020 yılı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile arttırılan miktarı neticesinde bulunan 358.839.984,80 TL tutar 2021 yılı borçlanma haddini göstermektedir.

Yapılan incelemede, Sancaktepe Belediyesi ilgili birimlerinden elde edilen verilere dayanılarak yapılan hesaplama sonucunda, aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere; 2021 yılı borç stoku tutarının, İdarenin borçlanma haddinin 98.668.428,56 TL üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 25: 2021 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)
%9,11	329.572.807,23	693.708,33	328.879.098,90	358.839.984,81	457.508.413,37	98.668.428,56

Tablo 26: 2021 Yılı Borç Stokunu Oluşturan Kalemler

Hesap Kodu	Alacak Bakiye (TL)
300-Banka Kredileri Hesabı	23.650.460,26
303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	3.480.887,60
320-Bütçe Emanetleri Hesabı	264.395.135,59
360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	1.768.608,07
361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	768.070,60
368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	38.416.928,08
381-Gider Tahakkukları Hesabı	9.268.505,92
400-Banka Kredileri Hesabı (Uzun Vadeli)	62.657.932,63
438-Kamuya Olan Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı (Uzun Vadeli)	43.247.822,16
481-Gider Tahakkukları Hesabı (Uzun Vadeli)	9.854.062,46
Toplam Borç Stoku	457.508.413,37

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 Çevre ve 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.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; borçlanma yapıldığı takdirde borç stok durumuna ve limitlerine dikkat edilmesi hususunda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; 5393 sayılı Kanun'un borçlanmayı düzenleyen 68'inci maddesi ve mezkûr Genelge hükümleri etrafında, belediyelerin finansal/mali, faaliyet/piyasa ve kurum ve kişilere olan tüm yükümlülükleri, borçlanma yoluyla elde edilip edilmediğine bakılmaksızın bütünsel olarak borç tanımı içerisinde değerlendirilmiş ve herhangi bir istisna düzenlemesine yer verilmeden borç stoku tutarı içerisine dâhil edilmiştir böylece İdarenin borç stoku borçlanma limitlerinin üzerine çıkmıştır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İdare Taşınmazlarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması” başlığı ile 8’inci yeniden düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması” başlığı ile 10’uncu bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.

İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Özel Siteler ve Şirketler Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Özel Siteler ve Şirketler Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması” başlığı ile 9’uncu bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Ruhsatsız Olduğu Tespit Edilen İşyerlerine İdari Para Cezası Uygulanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması” başlığı ile 14’üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim

			Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması” başlığı ile 14’üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Genel Bütçeye Aktarılması Gereken Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak Emanet Hesaplarda Tutulması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi” başlığı ile 25’inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
İşçi Ücretlerinden Kesilen ve Emanetler Hesabında Kayıtlı Olan Sendika Aidatlarının Sendikaya Gönderilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İşçi Ücretlerinden Kesilen ve Emanetler

			Hesabında Kayıtlı Olan Üyelik Aidatlarının İlgili Sendikalara Gönderilmemesi” başlığı ile 23’üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Parasal Limit Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması” başlığı ile 7’nci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Sosyal Denge Sözleşmesinin Süresinin ve Sözleşmede Düzenlenen Tazminat Miktarının Mevzuata Aykırı Olması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin

			Yer Alması” başlığı ile 22’nci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Bazı İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması” başlığı ile 21’inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Bazı İşçilerin Fazla Mesailerinde Mevzuatında Öngörülen Azami Fazla Çalışma Süresinin Aşılması	2018	Yerine Getirilmedi	2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması” başlığı ile 21’inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.