



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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
1.1. Mevzuat ve Görevler.....	1
1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları	2
1.3. Mali Yapı	3
1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi	7
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.....	14
7. DENETİM BULGULARI.....	14
8. EKLER.....	86

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 2021 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu	46
Tablo 9: 2022 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu	47
Tablo 10: 2023 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu	47
Tablo 11:İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşyeri Sayısı	55
Tablo 12:%2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri	62
Tablo 13: 5 Yıldan Uzun Süreli ve Bedelin Güncellenmediği Taşınmazlar	69
Tablo 14: Sözleşme Süresi ve On Yıllık Uzama Süresi Aşıldığı Halde Tahliye Edilmeyen ve Yeniden İhale Edilmeyen Taşınmazlar	73
Tablo 15:Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilen Personel	79

KISALTMALAR

BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
BSYS	Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
2. İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi
3. Park ve Bahçeler Müdürlüğü Tarafından Üretilen Demirbaşların Varlık Hesaplarına Alınmaması
4. Haklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
5. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. İdare Tarafından Otobüs/Minibüs Kiralamalarında Belediye Meclis Kararıyla Tarife Belirlenmesine Rağmen Yıl İçerisinde Yapılan Kiralamalardan Ücret Tahsil Edilmemesi
2. İdare Tarafından İçişleri Bakanlığından İzin Alınmaksızın Görev ve Sorumluluk Alanı Dışında Harcamada Bulunulması
3. Atık Toplayıcıların Kayıt Altına Alınması ve Atıkların İzin Verilmeyen Kişiler Tarafından Toplanması, Taşınmasının ve Depolanmasının Önlenmesine İlişkin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
4. Sosyal Tesislerin Yönetimine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması
5. Sosyal Tesislerin Ücret Tarifesinin Belediye Meclisi Yerine Başkanlık Oluru ile Belirlenmesi
6. İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Ticari Nitelikte Olmayan İndirim ve Muafiyet Uygulanması
7. İdare Tarafından Yapılan Sosyal Yardımlarda Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin Kullanılmaması

8. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Aydınlatma Tesislerinin İlgili Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
9. İdare Tarafından İşletilen Otoparklar İçin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ve Otopark İşletme Ruhsatı Olmaması
10. Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması
11. İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi
12. Mevzuatı Gereği Hayvan Bakımevleri Kurmak ve Rehabilitasyon İşlemlerini Gerçekleştirmek İçin Ayrılması Gereken Payların Yeterince Ayrılmaması ve Ayrılan Payların Amacı Dışında Kullanılması
13. Belediye Gelirlerinin Takiplerinin Eksik Yapılması, Tahsil Edilemeyen Tutarların Yıllar İtibari ile Artması ve Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranının Çok Düşük Düzeylerde Kalması
14. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesince Tahsil Edilmesi
15. Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması
16. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Zamanında Gönderilmemesi Nedeniyle Bütçeye Faiz Yüğü Getirilmesi
17. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan Bazı İşyerlerinin Bulunması
18. İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmayan İşyerlerine Mevzuatta Öngörülmemesine Rağmen Süre Verilmesi
19. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
20. Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması

21. Yapım İşleri İçin Düzenlenen Bütün Riskler Sigortanın Yürürlükte Olduğuna Dair Hakediş Belge Eklenmemesi
22. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
23. Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Eklenen Geçici 5'inci ve 6'ncı Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
24. İdarenin İntifa Hakkı ile Kullandığı Taşınmazın İntifa Hakkı Süresi Sona Ermesi ve Malik İdare Tarafından Talep Edilmesine Rağmen İade Suretiyle Devredilmemesi
25. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
26. Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması
27. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
28. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Kadar Eksik Ödenmesi
29. Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Sürekli Olarak Vekâleten ve Tedviren Görevlendirmelerin Yapılması
30. Bazı Belediye Personelinin Kadrosu Olmayan Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilmesi
31. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
32. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi
33. Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi
34. Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Üsküdar Belediyesinin karar organı olan Üsküdar Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 45 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Üsküdar Belediyesinin teşkilat yapısında, Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü doğrudan belediye başkanına bağlı olup diğer birimler ilgisine göre belediye başkan yardımcılarına bağlıdır. Belediyenin idari birimleri Basın Yayın Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Kültür İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat Denetim Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Tesisler Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 4 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 2 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

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	938	713
Sözleşmeli Personel		4
Kadrolu İşçi	504	3
Geçici İşçi		
Toplam	1442	720
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2981

Belediyenin sermayesinin tamamı kendisine ait toplam 2 adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik

bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Üsküdar Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Üsküdar Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devredilen Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devredilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	259.303.500,00	81.863.549,16/ 66.523.711,58	274.643.337,58	255.001.788,71	19.641.548,87	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	37.130.000,00	7.626.960,71/ 7.308.182,11	37.448.778,60	27.109.798,58	10.338.980,02	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	2.050.524.000,00	572.456.961,68/ 334.704.400,73	2.288.276.560,95	2.261.847.364,48	26.429.196,47	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00 / 0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	214.401.000,00	26.854.175,73/ 12.225.942,06	229.029.233,67	218.735.659,39	10.293.574,28	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	1.022.141.500,00	233.099.015,54/ 139.295.722,18	1.115.944.793,36	1.022.258.610,65	93.686.182,71	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	15.500.000,00	0,00 / 1.907.254,40	13.592.745,60	10.599.849,77	2.992.895,83	0,00
08	Borç Verme	0,00	1.000.000,00	0,00 / 611.891,00	388.109,00	0,00	388.109,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	400.000.000,00	0,00 / 359.323.558,76	40.676.441,24	0,00	40.676.441,24	0,00
Toplam		0,00	4.000.000.000,00	921.900.662,82/ 921.900.662,82	4.000.000.000,00	3.795.553.071,58	204.446.928,42	0,00

Üsküdar Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 3.300.000.000,00 TL ödenek yapılmış olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 4.000.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 3.795.553.071,58 TL bütçe gideri yapılmış, 204.446.928,42.- TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 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	977.060.000,00	902.674.307,97	3.864.370,20	898.809.937,77	91,99
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	598.600.000,00	614.930.584,53	37.868,00	614.892.716,53	102,72
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	133.100.000,00	229.681.034,86	0,00	229.681.034,86	172,56
05- Diğer Gelirler	1.091.040.000,00	1.017.756.218,50	2.034.142,36	1.015.722076,14	93,10
06- Sermaye Gelirleri	1.200.500.000,00	717.010.458,19	0,00	717.010.458,19	59,73
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	(-) 300.000,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	4.000.000.000,00	3.482.052.604,05	5.936.380,56	3.476.116.223,49	86,90

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri (%86,90) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%91,99), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%102,72), alınan bağış ve yardımlar (%172,56), sermaye gelirleri ise (%59,73) oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	274.643.337,58	255.001.788,71	92,85
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	37.448.778,60	27.109.798,58	72,39
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.288.276.560,95	2.261.847.364,48	98,85
04- Faiz Gideri	0,00	0,00	0,00
05- Cari Transferler	229.029.233,67	218.735.659,39	95,51
06- Sermaye Giderleri	1.115.944.793,36	1.022.258.610,65	91,60
07- Sermaye Transferleri	13.592.745,60	10.599.849,77	77,98
08- Borç Verme	388.109,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	40.676.441,24	0,00	0,00
Toplam	4.000.000.000,00	3.795.553.071,58	94,89

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %94,89 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık

seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	321.389.038,66	582.424.052,48	902.674.307,97	81	55
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	75.204.237,19	290.432.057,57	614.930.584,53	286	112
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	21.501.427,95	56.498.812,40	229.681.034,86	163	307
Diğer Gelirler	331.088.511,77	593.433.913,99	1.017.756.218,50	79	72
Sermaye Gelirleri	219.639.880,09	218.499.174,57	717.010.458,19	-0,5	228
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	0	0
Net Toplam	968.823.095,66	1.741.288.011,01	3.482.052.604,05	80	100

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.740.764.593,04 TL'lik (%100) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 324.498.526,96 TL (%112), vergi gelirlerinde 320.550.255,49 TL (%55), diğer gelirlerde 424.322.304,51 TL (%72) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	69.509.458,51	133.838.126,02	255.001.788,71	93	91
SGK Devlet Prim Giderleri	9.571.234,05	17.466.166,17	27.109.798,58	82	55
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	479.822.876,12	1.106.738.550,13	2.261.847.364,48	131	104
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0	0
Cari Transferler	55.011.928,08	110.290.537,79	218.735.659,39	100	98
Sermaye Giderleri	262.086.825,59	520.170.737,03	1.022.258.610,65	98	97
Sermaye	25.575.743,53	8.949.467,13	10.599.849,77	-65	18

Transferleri					
Borç verme	600.000,00	0,00	0,00	-100	0
Toplam	902.178.065,88	1.897.453.584,27	3.795.553.071,58	110	100

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.898.099.487,31 TL (%100) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 121.163.662,69 TL (%91), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 9.643.632,41 TL (%55) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 1.155.108.814,35 TL'lik (%104), sermaye giderlerinde 502.087.873,62 TL'lik (%97) ve faiz gideri bulunmamakta olup, buna karşın cari transferlerinde 108.445.121,60 TL'lik (%98) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 3.061.616.619,37 TL, Faaliyet Geliri 3.404.822.835,75 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 343.206.216,38 TL olarak gerçekleşmiştir.

Üsküdar Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Üsküdar Kent Hizmetleri Tic. Ve San. AŞ.	50.000.000,00	50.000.000,00	100
2	Üsküdar Belediyesi Personel AŞ.	5.000.000,00	5.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve

iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

2023 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, iç kontrol sisteminin diğer bileşenleri için bir temel oluşturur. Kontrol ortamında esas unsur idarede iç kontrolün üst yönetim tarafından sahiplenilmesi ve iç kontrol bilincinin oluşturulmasıdır. Bu itibarla kontrol ortamı genel anlamda kurum kültürünü ifade eder.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Üsküdar Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında birim müdürlükleri ile ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2022-2023) hazırlanmıştır.

Belediyenin misyonu, misyonun gerçekleşmesini sağlamak üzere tüm birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak belirlenmiş tüm müdürlüklere duyurularak personelin bilgileneceği sağlanmıştır.

Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiş, iş akış süreçleri de belirlenmiştir.

Ayrıca faaliyetlerin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiştir, her düzeydeki yöneticilere verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmaların da oluşturulduğu görülmüştür.

Risk Değerlendirme

Risk değerlendirme, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerde karşılaşılabilecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar verilmesi süreçlerini içerir. Bu kapsamda risk değerlendirme, tüm iş süreçlerinde geçerli olan tehdit ve fırsatların katılımcı yöntemlerle belirlenmesi ve belirlenen unsurların etki ve olasılık analizlerinin yapılmasını gerektiren bir iç kontrol bileşenidir.

Söz konusu bileşene ait Planlama ve Programlama ile Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Stratejik plan hazırlanırken riskler değerlendirilmiş ve plan içerisinde yer verilmiştir. Belediyenin Misyon, Vizyon, Stratejik Amaç, Performans Hedef ve Faaliyetlerin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin belirlenmesi, olası etkilerinin hesaplanması ve alınacak önlemleri de içeren Entegre Risk Envanteri oluşturulmuştur.

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, hali hazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve/veya ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Kontrol faaliyetleri, belirlenen her bir risk için farklılık arz edebilir. Zira söz konusu faaliyetlerin başarılı olabilmesi, karşılık geldiği her riske uygun bir şekilde belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bununla birlikte uygulamaya konulan kontrol faaliyetlerinin sürekli takip edilerek bunlar üzerinde gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

Söz konusu bileşene ait Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı Hiyerarşik Kontroller Faaliyetlerin Sürekliliği Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevlerinde görevler ayrılığı ilkesine riayet edilmektedir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş, iç kontrol sistemi, idarenin tüm birimlerince yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'na raporlama yapılmaktadır.

Belediyenin gerekli olan bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sağlayacak şekilde yönetim bilgi sisteminin bulunduğu anlaşılmıştır.

Bilgi ve iletişim

Bilgi ve iletişim, iç kontrol sisteminin diğer unsurları olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri ve izleme arasındaki koordinasyonu sağlar. Bu anlamda kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin ve belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılması bilgi ve iletişim bileşeni tarafından sağlanır.

Söz konusu bileşene ait Bilgi ve İletişim Raporlama Kayıt ve Dosyalama Sistemi Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Üsküdar Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2022-2023) hazırlanmış ve kurumun internet sitesinde yayınlanmıştır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. EBYS sisteminin gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, elektronik ortamdaki dahil olmak üzere gelen ve

giden evraklar ile idare içi haberleşmeyi kapsadığı, sistem yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olduğu görülmüştür.

İzleme

İzleme, iç kontrol sürecinin performansını tespit etmek amacıyla, söz konusu sürecin belirlenen uygun aralıklarla düzenli olarak izlenmesidir. Bu kapsamda izleme bileşeni, diğer iç kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde belirlenerek yürütülmesini izler ve belirli aralıklarla sürekli olarak değerlendirmeler yapar. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

Söz konusu bileşene ait İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş, iç kontrol sistemi, idarenin tüm birimlerince yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlama yapılmaktadır.

Belediyede iç denetim birimi bulunmamaktadır. İdarede 5 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen yalnızca 1 adet iç denetçi istihdam edilmiştir.

Sonuç olarak; Üsküdar Belediyesi bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde önemli çalışmalar yapıldığı ve iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Üsküdar Belediyesinin 2023 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: Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdareye ait bütçe içi işletmeye yönelik olarak yapılan incelemelerde; ödenek kullanımında, iktisadi ticari işler dışındaki giderlerde, taşınırların kaydında, muhasebe kayıtlarında ve alacakların takibinde aşağıda belirtilen hatalı uygulamalar tespit edilmiştir:

a) Bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğinin muhasebeleştirme işlemlerinin mevzuatta belirtilen şekliyle yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde:

"...

(4) İşletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmı ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterilir. Bu ödenek işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılır.

(5) İşletme ödeneğinden kullanılmayan kısmı yıl sonunda iptal edilir. İşletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kâr mahalli idare bütçesine gelir kaydedilir. ..." denilmektedir.

Yönetmelik'in düzenlemesine göre, işletmenin iktisadi ve ticari işleri için nakit sermaye olarak kullanılacak ödeneğin Belediyenin bütçesinde ekonomik sınıflandırmada I. düzey 08-Borç verme kodunda gösterilmesi, bu ödeneğin işletme adına açılmış özel bir banka hesabına aktarılmak suretiyle kullanılması, işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmının yıl sonunda iptal edilmesi ve işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 102'nci maddesinde:

"...

a) Borç

1) Bütçedeki ödeneğine dayanılarak yapılan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı olan borç verme işlemlerinden doğan alacaklar bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

1) Bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen borçlardan yapılan tahsilat bir taraftan 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, ... diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

2) Bu hesapta kayıtlı alacaklardan vadesinde tahsil edilemeyenler ... bu hesaba alacak, 137-Takipteki Kurum Alacakları Hesabına borç kaydedilerek takibe alınır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Madde düzenlemesinden anlaşılacağı üzere; 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı, bütçedeki ödeneğine dayanılarak yapılan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olan borç vermeden kaynaklanan alacakların izlenmesi için kullanılır. Bu bağlamda, İşletmenin iktisadi ve ticari işleri için belirlenen ödeneğinin kullanılmak üzere bankada açılan özel hesaba aktarıldıkça, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına (-) alacak, 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına borç, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak; bütçedeki ödeneğe dayanılarak verilen borcun tahsilinde de 102-Banka Hesabına borç, 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına alacak, diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca vadesinde tahsil edilemeyen borçlardan alacaklar, 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına alacak, 137-Takipteki Kurum Alacakları Hesabına borç kaydedilmelidir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin “Bütçe işlemleri” başlıklı 8'inci maddesinin beşinci fıkrasına göre, işletmede gelir fazlası veya kâr oluşunca, Belediye bütçesine; 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak ve ilgili bütçe hesaplarına da kaydının yapılarak gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğinin muhasebeleştirme işlemlerinin ve alacağın takibinin 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında yapılmadığı ve ilgili bütçe hesaplarının (800-805-830-835 no.lu) kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 5'inci maddesi birinci fıkrasına göre, İşletmenin hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dâhil edilerek ilgili mercilere verilmesi gerekir.

Yine Yönetmelik'in "Muhasebe işlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, işletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetleri, hesap planı bakımından, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Yani İşletmede, iktisadi ve ticari işler için ayrılan ödeneği kullanırken yapılan harcamalar ve elde edilen gelirlerin, Belediye kesin hesabında muhasebeleştirmesinde, giderler için 830-835 no.lu hesapların, gelirler için ise 800-805 no.lu hesapların kullanılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu kayıtların 2023 yılı içerisinde yapılmamasından dolayı İdarenin mali tabloları gerçeği yansıtmamaktadır.

Sonuç olarak; bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğinin kaydı, muhasebeleştirme işlemleri ile alacağın takibinin, yukarıda açıklaması yapılan ilgili hesaplar kullanılarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

b) Mahalli idare kaynaklarından karşılanması gereken giderlerin bütçe içi işletme özel hesabından karşılandığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde:

"...

(3) İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılır.

... ” denilmektedir.

Yönetmelik’in düzenlemesine göre, bütçe içi işletmeye ait personel, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi, mal ve hizmet alımı ile sermaye giderlerinin Belediye kaynaklarından karşılanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işlere ilişkin giderleri dışında yer alan personel, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi, mal ve hizmet alımı ile sermaye giderlerinin işletme adına bankada açılan özel hesaptan yapıldığı tespit edilmiştir.

Dolayısıyla, İdarenin mali tablolarında bu gider kalemlerine ait harcamaların kaydı görünmemektedir. Bu nedenle İdareye ait mali tabloların gerçeği yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işler için yapılan harcamalarının dışında kalan yukarıda yer alan gider kalemlerine ait harcamaların Belediye kaynaklarından karşılanması gerektiği değerlendirilmektedir.

c) Bütçe içi işletmede kullanılmak üzere edinilen taşınır malların Belediye taşınır ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği’nin “İşletmenin mahalli idare teşkilat yapısındaki yeri” başlıklı 4’üncü maddesinde:

“(1) İşletme, ... diğer belediyelerde ise, İşletme Müdürlüğü veya İşletme ve İştirakler Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi, mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilir.” ve “Bütçe işlemleri” başlıklı 8’inci maddesinde:

“ ...

(3) İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan ... mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ... mahalli idare bütçesinden yapılır. ...” ve “Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde: *“(1) İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulur. ...”* denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "İşletmeler" başlıklı 21'inci maddesinde; "... İşletmeler için ayrı bütçe düzenlenmeyip, kurum bütçesi içerisinde ana hizmet birimi gibi kodlanır." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, bütçe içi işletmede yapılan mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerinin Belediye kaynaklarından karşılanması, bu kapsamda alınan makine, teçhizat ve diğer taşınır malların; Belediye taşınır kayıtlarında ve mali tablolarında yer alması gerekmektedir. İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin tahakkuk esaslı muhasebe planına bağlı olarak yapılmalıdır.

Yapılan incelemelerde, bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işlere ilişkin giderleri dışında yer alan mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerinin işletme hesabından yapıldığı, dolayısıyla Belediyenin mali tablolarında; İşletme hesaplarında yer alan 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabında 13.943.777,09 TL, 255-Demirbaşlar Hesabında 5.741.768,01 TL ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 1.795.831,21 TL kayıtlı taşınır malların kaydının yer almadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle mali tablolar gerçeği yansıtmamaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu düzeltme kayıtlarının 2023 yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle İdarenin mali tablolarında 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı, 255-Demirbaşlar Hesabı ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı hatalı tutarlarla yer almaktadır.

Sonuç olarak; bütçe içi işletmede kullanılan salt iktisadi ticari işler dışında kalan taşınır malların envanter çalışmaları yapılarak Mali Hizmetler Müdürlüğü birimi altında İdare taşınır kaydında ve mali tablolarında yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

d) Bütçe içi işletmenin muhasebe işlemlerinin İdare muhasebe biriminde tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde:

"(1) Mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisi işletmenin de muhasebe yetkilisidir.

...

(2) İşletmenin iş hacminin zorunlu kılması halinde bu işler için ayrı bir muhasebe yetkilisi yardımcısı görevlendirilebilir. ...” ve “Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde: “(1) İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulur. ...” denilmektedir.

Yönetmelik’in düzenlemesine göre, bütçe içi işletmenin muhasebe işlemlerinin, İdarenin muhasebe biriminde, İdarenin muhasebe yetkilisince ya da muhasebe yetkilisi yardımcısınca yürütülmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, bütçe içi işletmenin muhasebe işlemlerinin İşletme bünyesinde ayrı tutulduğu tespit edilmiştir. Bu durum, bulgunun yukarıda yer alan (a), (b) ve (c) maddelerinde yer alan hususlarda, İdare ve bütçe içi işletme mali tablolarında hataların yapılmasına neden olmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; bütçe içi işletmenin muhasebe işlemlerinin Yönetmelik düzenlemelerine uygun olarak İdare muhasebe biriminde tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

İdare tarafından 2023 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından KDV dâhil olarak tahsil edilen tutarlardan vergiyi oluşturan kısmının ayrıştırılmadığı, böylelikle genel bütçe geliri olan söz konusu vergi tahsilatlarının 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 Hesabının 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 Hesabına veya 102-Banka Hesabına borç, tahsil edilen katma değer vergisinin 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına, Katma Değer Vergisi hariç tutarın ise 600-Gelirler Hesabına alacak, diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına 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 Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı içerisinde sunduğu ve KDV'den istisna olmayan çeşitli hizmetler ile şartname, basılı evrak ve form satışı sonucunda katma değer vergisi dâhil olmak üzere elde ettiği gelirlerden KDV tutarını ayırtmaksızın 600-Gelirler Hesabına dâhil edilerek 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

İdare, her ne kadar kurumsal olarak katma değer vergisi mükellefi olmasa da, Kanun'da belirtilen faaliyetleri kendi bünyesinde yapmış olması durumunda söz konusu faaliyetler açısından vergi mükellefiyeti kurulacaktır. Bu kapsamda İdarenin, 2023 yılı içerisinde sunduğu ve KDV'den istisna olmayan çeşitli hizmetler ile şartname, basılı evrak ve form satışı sonucunda katma değer vergisi dâhil olmak üzere tahsil ettiği tutarlardan Katma Değer Vergisi ayırtılmalı ve söz konusu tutarlar 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında izlenmelidir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu düzeltme kayıtlarının 2023 yılı içerisinde yapılmaması sebebiyle kurumun mali tablolarında 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabı hatalı tutarlarla yer almaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından üretilen mal ve hizmetlerin satış bedellerinden KDV'nin ayrıştırılması ve ilgili hesaplarda izlenilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Park ve Bahçeler Müdürlüğü Tarafından Üretilen Demirbaşların Varlık Hesaplarına Alınmaması

İdare tarafından park ve bahçelerde kullanılmak üzere üretilecek demirbaşlara ilişkin alınan mal ve malzemeler kullanıldığında giderleştirildiği, üretilen demirbaşların maliyetine eklenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde, edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yönetmelik'in 255-Demirbaşlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 198'inci maddesinde, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların bu hesapta izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 115'inci maddesinde ise, 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 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemede; 2023 yılı içinde Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından bank, piknik masası gibi demirbaş eşyaların üretimi için bank ayağı, bank çitası gibi malzemeler satın alınarak 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedildiği, söz konusu malzemelerin üretim için kullanıldığında ilgili tutarların 255-Demirbaşlar Hesabına aktarılmayarak tamamının 630-Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu durum dolayısıyla kurum kaynakları kullanılarak üretilen ve halen kurum bünyesinde mevcut bulunan demirbaşlar kayıtlara girmemiş ve İdarenin mali tablolarında 255-Demirbaşlar Hesabının eksik 630-Giderler Hesabının ise fazla görünmesine neden olunmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir. Ancak düzeltme kayıtlarının 2023 yılı içerisinde yapılmaması sebebiyle kurumun mali tablolarında

255-Demirbaşlar Hesabı ile 630-Giderler Hesabı hatalı tutarlarla yer almaktadır.

Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarının zamanında ve doğru olarak yapılarak mali tabloların doğru bilgi içermesi açısından ilgili kayıtların tam ve doğru şekilde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Haklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdarenin maddi olmayan duran varlıklara ilişkin hesaplarının incelenmesi neticesinde, bilgisayar yazılımı, yazılım güncelleme ve benzeri alımlarının 260-Haklar Hesabı ile aktifleştirilmesi gerekirken doğrudan 630-Giderler Hesabı ile giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabı başlıklı 210'uncu maddesinde, *“Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.”* denilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 211'nci maddesinde de haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir.

Öte yandan, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Amortisman ve Tükenme Paylarını düzenleyen 47 Sıra Numaralı Genel Tebliği'nde, 260-Haklar Hesabında izlenecek varlıklar amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar arasında sayılmış ve aynı Tebliğ'in 1 numaralı ekinde bu hesaba %100 oranında amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 23 adet yevmiye ile toplam 4.116.329,89 TL tutarındaki bilgisayar yazılım alımının 260-Haklar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Gerçekleştirilen muhasebe kaydı nedeniyle 260-Haklar Hesabı bilançoda 4.116.329,89 TL eksik olarak yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Mali yıl içinde alımı yapılan yazılım ve lisans sistemi gibi maddi olmayan duran varlıkların, 260-Haklar Hesabında izlenilmesi ve yıl sonunda %100 amortisman ve tükenme payı ayrılmak suretiyle giderleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

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

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

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

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

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede; taşınmaz envanter çalışmalarının tamamlandığı, ancak taşınmazların değerlemelerinin yapılarak muhasebe kayıtlarının güncellenemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımındaki taşınmazların envanter çalışmalarının tamamlandığı, güncel rayiç değerlerinin belirlenmesi ve buna bağlı olarak muhasebe bilgilerinin güncellenmesi işlemlerinin devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz envanter çalışmalarının, değerlemelerinin ve muhasebe kayıtlarının güncellenmesi işlemlerinin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Tarafından Otobüs/Minibüs Kiralamalarında Belediye Meclis Kararıyla Tarife Belirlenmesine Rağmen Yıl İçerisinde Yapılan Kiralamalardan Ücret Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından 2023 yılı ücret tarifesinde otobüs/minibüs kiralamaları için tarife belirlenmesine rağmen yılı içinde çeşitli kişi veya kurumlar tarafından yapılan kiralamalardan herhangi bir ücret alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; hizmet karşılığı elde edilen gelirlerin kamu geliri olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde ise; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleme görev ve yetkisi belediye meclisine verilmiştir.

Ayrıca, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde de belediyelerin bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, hizmet karşılığı elde edilen gelirler bir kamu geliridir ve kamu gelirlerinin tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludurlar. Ayrıca, ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleme görev ve yetkisi de belediye meclisindedir.

Bu kapsamda, Belediye Meclisinin 08/12/2022 tarih ve 125 sayılı kararında 2023 yılında ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesi belirlenmiştir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemede; Belediye Meclisince otobüs/minibüs kiralamaları için saatlik 93,15 TL ücret belirlenmesine rağmen İdare tarafından 2023 yılı içinde çeşitli kişi ve kurumlara yapılan otobüs/minibüs kiralamalarından herhangi bir gelir elde edilmediği tespit edilmiştir. Örnek olarak, 03/02/2023 tarihinde bir derneğin talebi üzerine bir otobüs Belediye Meclisince belirlenen saatlik ücret üzerinden talep eden derneğe kiralanmış ancak söz konusu hizmet karşılığında ilgisinden alınması gereken kiralama ücreti alınmamıştır.

İdare tarafından bu kapsamda 2023 yılı içerisinde birçok kişi, kurum, dernek ve vakfa otobüs kiralama hizmeti karşılığında herhangi bir ücret talep edilmemesi sonucunda İdare bütçesine girecek 576.039,60 TL kamu gelirinden mahrum kalmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu göz önüne alındığında söz konusu kiralama hizmetleri karşılığında belirlenen tutarlarda ücret talep etmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İdare Tarafından İçişleri Bakanlığından İzin Alınmaksızın Görev ve Sorumluluk Alanı Dışında Harcamada Bulunulması

İdare tarafından İçişleri Bakanlığından izin alınmaksızın Bingöl İli Kiğı Belediyesine ait yapım işinin üstlenilerek söz konusu işe ait giderlerin İdare bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

İdarenin görev, yetki ve sorumlulukları, diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkileri, gelir ve giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilmiştir. Kanun'un 14'üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları detaylı bir şekilde anlatılmış, bu kapsamda maddenin başına "*Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla*" ifadesi eklenerek bu görev ve sorumluluğun sınırsız olmadığı, yapılacak iş ve işlemlerde, mahallî müşterek nitelikte olma şartının sağlanması gerektiği, aynı maddenin beşinci fıkrasında ise belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsayacağı açıkça belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin son fıkrasında ise afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim birimlerinin belediyelerinin, belediye

hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebileceği, yardım istenilen belediyenin ise meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemede; Bingöl İli Kiğı Belediyesi tarafından kendilerine ait belediye hizmet binasının yapımı için İdareden yardım talebinde bulunduğu ve söz konusu talep üzerine İdarece İçişleri Bakanlığından izin alınmaksızın 08/06/2022 tarih ve 75 sayılı Meclis Kararı alınarak Kiğı Belediyesine ait hizmet binasının yapımının üstlenildiği tespit edilmiştir. Ancak İdare tarafından İçişleri Bakanlığından izin alınmaksızın görev ve sorumluluk alanı dışında harcamada bulunulması yukarıda yer verilen Kanun hükümlerine uygun değildir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mahalli ve müşterek nitelikte olmayan ve görev, sorumluluk ve yetki alanı dışında bulunan işler için kamu idarelerine ait yapım işlerinin İçişleri Bakanlığı izni olmaksızın İdarece üstlenilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Atık Toplayıcıların Kayıt Altına Alınması ve Atıkların İzin Verilmeyen Kişiler Tarafından Toplanması, Taşınmasının ve Depolanmasının Önlenmesine İlişkin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Atık toplayıcıların kayıt altına alınması ve atıkların izin verilmeyen kişiler tarafından toplanmasının, taşınmasının ve depolanmasının önlenmesine ilişkin yapılması gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Belediyelerin hizmet alanları içerisinde plastik, kağıt ve metal gibi değerlendirilebilir atıkların toplanması konusunda herhangi bir işletmeye bağlı olmaksızın atık toplayıcılığı yapanlar ile ilgili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 28.03.2022 tarih ve 2022/6 sayılı atık toplayıcıları konulu Genelge yayınlanmış olup, anılan Genelge kapsamında belediyeler tarafından çalışma usul ve esaslarının belirlenerek ilk meclis toplantı gündemine alınması ve karara bağlanması gerekmektedir.

Anılan Genelge kapsamında özetle, Belediye sınırlarında atık toplayıcılığı faaliyetinde bulunan 18 yaş üzeri şahısların kayıt altına alınarak belediyelerce belirlenecek tipte iş kıyafeti ve iş güvenliği ekipmanı kullanımının sağlanması, toplanacak atıkların çevre lisanslı atık işleme

tesislerine teslimi ve bu atıkların izin verilmeyen kişiler tarafından toplanmasının, taşınmasının ve depolanmasının önlenmesine yönelik tedbirlere yer verilmiştir. Bu Genelgenin uygulanması ile birlikte atık toplama ve satış işlemlerinde oluşan kayıt dışılığın da önemli ölçüde azaltılacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye Meclisinde bu konuya yönelik bir karar alınmadığı görülmüştür.

Genelge gereğince, Belediyeler tarafından atıkların izin verilmeyen kişiler tarafından toplanması, taşınması ve depolanmasına hiçbir şekilde müsaade edilmemesi ve güvenliğin temini için zabıta ve emniyet birimlerinin katkı sağlaması öngörüldüğünden, izinsiz atık toplayan şahıslarla daha etkin müdahale edilmesi gerekmekte olup, bu husus kayıt dışılığın da önlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 28.03.2022 tarih ve 2022/6 sayılı atık toplayıcıları konulu Genelgesi kapsamında atık toplayıcıların kayıt altına alınması ve atıkların izin verilmeyen kişiler tarafından toplanmasının, taşınmasının ve depolanmasının önlenmesine ilişkin iş ve işlemlerin alınacak belediye meclis kararı ile başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Sosyal Tesislerin Yönetimine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdareye ait sosyal tesislere ilişkin faaliyet değerlendirme raporlarının mevzuata uygun hazırlanmadığı ve sosyal tesislerin bakım onarım giderleri için pay ayrılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesine göre, belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 32065 sayı ve 2023/1 no.lu Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde; bu Tebliğ'de belirtilen esasların yanı sıra, 7/7/2017 tarihli ve 30117 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2017-6)'in uygulanmasına da devam olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyeler her iki Tebliğ’de yer alan düzenlemelere de tabi olup sosyal tesislerle ilgili işlemlerin söz konusu Tebliğlerin hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

2017/6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ’in “Tesislerin işletilmesi” 5’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; sosyal tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının en az %5’inin bu tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla ayrı bir hesapta tutulacağı belirtilmiştir.

Aynı fıkranın (h) bendinde ise, her bir sosyal tesis yöneticisi tarafından Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporunun hazırlanarak takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar tesisin bağlı olduğu birim yöneticisine gönderileceği, bu raporların birim yöneticisi tarafından konsolide edilerek mart ayı sonuna kadar üst yöneticinin bilgisine sunulacağı ve kurumun internet sayfasında kamuoyu ile paylaşılacağı ifade edilmiştir.

Faaliyet Sonuçları Değerlendirme Raporu, 2017/6 sayılı Tebliğ’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; sosyal tesise ilişkin genel bilgileri, mali durumuna ilişkin bilgileri, kapasite kullanım durumunu, varlık ve yükümlülüklerini ve personel durumunu vb. bilgileri içeren rapor olarak tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede; brüt satışlardan bakım onarım için yapılacak %5’lik kesintinin yapılmadığı ve her bir tesis tarafından hazırlanan faaliyet değerlendirme raporlarının 2017/6 sayılı Tebliğ’de yer alan tanımları karşılamadığı tespit edilmiştir. Düzenlenmesi gereken raporun içeriğinde; sosyal tesise ilişkin genel bilgi, mali durumuna ilişkin bilgiler, kapasite kullanım durumu, varlık ve yükümlülükler ile personel durumu gibi bilgilerin olması mevzuat gereğince beklenmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal tesislere ilişkin söz konusu eksikliklerin giderilerek mevzuat gereği yapılması gereken işlemlerin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Sosyal Tesislerin Ücret Tarifesinin Belediye Meclisi Yerine Başkanlık Oluru ile Belirlenmesi

Üsküdar Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde işletilen sosyal tesislerde uygulanan ücret tarifelerinin, Belediye Meclisi yerine Başkanlık Oluru ile belirlendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirleme görev ve yetkisi belediye meclisine verilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde, ücrete tabi işler için belediyelerin bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu, Belediye'ye tekel olarak verilmiş işlerin kendi özel hükümlerine tabi olduğu hükmü yer almaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2023-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin yirmi birinci fıkrasında ise kurum ve kuruluşların bu Tebliğ kapsamındaki tesislere ilişkin olarak 2023 yılında uygulayacakları tarife ve yararlanma bedellerinin kendi internet sitelerinde yer alacağı ve daima güncel tutulacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, belediyelerde ücret ve tarifelerin belirlenmesinde yetkili organ belediye meclisi olup sosyal tesislere ilişkin belirlenen tarifelerin belediyenin internet sitesinde yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı Belediye sosyal tesis hizmeti ücret tarifelerinin ilk olarak Belediye Meclisi tarafından belirlendikten sonra yılı içinde çok defa Başkanlık oluru ile fiyat değişikliği yapılarak Belediye Meclisince belirlenen ücret ve tarifelerde değişikliğe gidildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca; söz konusu tarifelerin Başkanlık oluru ile değil Belediye Meclisi Kararı ile belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Ticari Nitelikte Olmayan İndirim ve Muafiyet Uygulanması

İdarece sunulan bazı hizmetlerin fiyatlandırılmasında belediye ve diğer kamu kurumlarında çalışan personel ve yakınlarına indirim uygulamasına gidildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde aynen; "Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek." denilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde; "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediyeye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir*" hükmüne yer verilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; "*Genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz*" hükümleri ile kamu hizmetlerinin ücretlerinde indirim yapma yetkisi sınırlandırılmıştır. Aynı maddede "*Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir*" denilmek suretiyle mezkûr hizmetler ile ilgili muafiyetlerin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, muafıklar ve ticari amaçla yapılacak indirimler dışında herhangi bir indirim yapılmaması esastır. Maliye Bakanlığı tarafından 06.01.2023 tarih ve 32065 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2023-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'de de kamu çalışanlarına herhangi bir indirim sağlanabileceği öngörülmemiştir.

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından hazırlanarak karara bağlanan 2023 yılı ücret tarifelerinde;

- Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü ücret tarifesinde, belediye tarafından sunulan sportif faaliyet ve eğitimlerden meclis üyeleri ile belediye personeline %50 sine kadar indirim uygulanabileceği,

- Yazı İşleri Müdürlüğü ücret tarifesinde, nikah, nikah salon ve organizasyon işlemlerinden belediye meclis üyeleri, belediye personeli ve birinci derecedeki akrabalarına %50 indirim uygulanabileceği hükümlerine istinaden personel ve yakınları ile meclis üyelerine indirim uygulamasına gidilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından 4736 sayılı Kanun 08.01.2002 yılında kabul edilmiş olan eski tarihli bir kanun olduğu, 5393 sayılı Kanun'un ise de 05.07.2005 tarihli olup yeni ve özel bir kanun olduğu belirtilerek normlar hiyerarşisi çerçevesinde sonraki kanun olan 5393 sayılı Kanun'da Belediye Meclisinin yetkili olduğu ve bu yetki dahilinde bir kısım gruplara farklı bir tarife uygulanabilmesinin mümkün olduğu ifade edilmiştir.

Ancak 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesinin 1 inci fıkrasında belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanunun diğer fıkralarında birinci fıkra hükmünün istisna ve muafiyetleri tek tek sayılmış, altıncı fıkrasında ise Bakanlar Kurulunun birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere mezkûr Kanuna göre temel prensip; hizmetlerin eşit muamele ilkesi doğrultusunda kişi veya kurum ayrımı yapılmaksızın herkese eşit şartlarla sunulması ve kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetler mukabilinde ücret almasıdır. Herhangi bir mal veya hizmetin bazı kişi ve kurumlara indirimli veya ücretsiz sunulabilmesi ancak Kanunda belirtilen durumlarda ve Bakanlar Kurulu Kararları ile tanınan muafiyetlerle mümkündür.

Mezkûr Kanunun yayımından sonra değişik tarihlerde muafiyet öngören birçok Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmıştır. Ancak bu kararlarda belediye personeli, meclis üyesi ve yakınlarına mevzuata aykırı indirim uygulanmasına ilişkin bir hükme rastlanmamıştır.

Öte yandan, Maliye Bakanlığı tarafından 06.01.2023 tarih ve 32065 sayılı Resmî

Gazete’de yayımlanan 2023-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’de de kamu çalışanlarına herhangi bir indirim sağlanabileceği öngörülmemiştir.

Sonuç olarak; İdare gelirlerinde azalmaya yol açmamak adına mevzuatta belirtilen zorunlu ya da ihtiyari indirim ve muafiyetler haricinde, İdarece sunulan ücrete tabi hizmetlerde herhangi bir kişi veya kuruluşa indirim ya da muafiyet sağlanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İdare Tarafından Yapılan Sosyal Yardımlarda Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin Kullanılmaması

İdareden sosyal yardım almak isteyen vatandaşların ihtiyaç durumunu belirlemede, başvurusunun sosyal güvenlik durumu, tapu bilgileri, gelir bilgileri gibi önemli kriterlerinin sorgulanabildiği Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin (BSYS) kullanılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin giderleri” başlıklı 60’ıncı maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

İdare tarafından Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği çıkarılmış ve sosyo-ekonomik yoksunluk içinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte zorlanan dar gelirli, yoksul, muhtaç, engelli, yaşlı, doğal afet mağduru, kimsesiz kişi ve ailelere bütçe imkânları dâhilinde yapılacak aynî ve nakdî yardımların usul ve esasları Yönetmelik hükümleri çerçevesinde düzenlenmiştir.

05.07.2022 tarih ve 80 sayılı Meclis Kararı ile yürürlüğe giren Üsküdar Belediyesi Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin “Sosyal Yardımların Türü ve Kapsamı” başlıklı 24’üncü maddesinde; sosyal yardımlar, ayni ve nakdi yardım olarak düzenlenmiş, nakdi yardımın ise sosyal inceleme veya durum değerlendirme raporu sonucu dikkate alınarak verileceği ve bu yardımın para veya para yerine geçen alışveriş ve benzeri kart olarak verileceği belirtilmiş, inceleme raporunun ihtiyaç içerisindeki kişilerin ne tür bir yardımdan veya hizmetten faydalandırılmasının uygun olacağını karar vermek üzere hazırlanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca ayni ve nakdi yardım faaliyetlerinde bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında koordinasyon ve iş birliği tesis edilerek mevcut kaynaklara en verimli şekilde işlerlik kazandırılacağı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin “Başvuru” başlıklı 25’nci maddesinde, sosyal yardımdan yararlanmak isteyen vatandaşların Müdürlüğe başvurabileceği veya Müdürlük tarafından re’sen işlem başlatılabileceği, zabıta veya muhtarın da sosyal yardıma muhtaç vatandaşlar adına başvuru yapabileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Sosyal araştırma” başlıklı 27’nci maddesinde, sosyal çalışmacı tarafından sosyal yardım için başvuran vatandaşların ikametgahına gidilerek sosyal inceleme raporu hazırlanacağı, “Değerlendirme ve onay” başlıklı 28’inci maddesinde ise, sosyal inceleme raporu ile birlikte başvuranların genel durumları, istekleri ve ihtiyaçlarıyla ilgili bilgi ve belgelerin toplanarak değerlendirme kuruluna gönderileceği ve kurul tarafından başvuru sahibine sosyal yardım yapılıp yapılmayacağına karar bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi ise yoksul ve muhtaç kişilerin sosyal yardım başvurularının alınması, hane dosyalarının oluşturulması, kişisel verilerinin ve sosyo-ekonomik bilgileri ile servet unsurlarının merkezi veri tabanlarından sorgulanması, hanenin sosyo-ekonomik durumuna ilişkin mahallinde yapılan sosyal incelemeye ilişkin raporların tutulması, muhtaçlık kararının verilmesi, yardım ödemelerine ilişkin banka talimatlarının verilmesi ve gerçekleştirilen tüm yardımlara yönelik otomatik muhasebeleştirme işlemlerinin tamamının elektronik ortamda yürütüldüğü, vatandaşların yapmış oldukları sosyal yardım başvuru sonuçlarını E-Devlet kapısı üzerinden görüntüleyebildiği hem kamuya hem de vatandaşlara hizmet veren bir bilgi (bilişim) sistemidir.

Belediye tarafından yapılan sosyal yardımlar incelendiğinde, sosyal yardımların; alışveriş kartı verilmesi, öğrencilere doğalgaz yardımı ve abonman kart yardımı şeklinde nakdi destek sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine nakdi yardım yapılması şeklinde gerçekleştirildiği görülmüştür. Bu kapsamda 4.867 kişiye 9.962.750,00 TL tutarında alışveriş kartı verilerek nakdi yardım yapıldığı, 8.384 öğrenciye 8.169.768,00 TL tutarında doğalgaz yardımı ve abonman kart yardımı yapıldığı ve 8.987 kişiye 18.976.685,80 TL tutarında nakdi yardım yapıldığı görülmüş olup ihtiyaç sahiplerinin beyan ve gözlem sonucu sosyal çalışmacılar tarafından hazırlanan sosyal inceleme raporları ile belirlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve söz konusu sosyal yardım modülünde işlem yapma yetkisinin alınarak Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin (BSYBS) kullanılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Sosyal yardım için başvuran vatandaşların başvurularının, başvuru sahibinin ikametgahında yapılan değerlendirme ve sunduğu kanıtlayıcı belgeler dışında, İçişleri Bakanlığı tarafından E-belediye sistemine entegre edilen ve aile nüfus bilgileri, tapu bilgileri, vergi mükellefiyet bilgileri, öğrenci bilgileri, sosyal güvenlik bilgileri, sosyal yardım bilgileri, üzerine kayıtlı araç bilgileri, gelir tespit bilgileri ve engelli durum bilgilerinin sorgulanabildiği Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin (BSYBS) kullanılarak değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 8: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Aydınlatma Tesislerinin İlgili Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

İdare tarafından genel aydınlatma kapsamındaki aydınlatma tesislerinin ilgili dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Dağıtım faaliyeti" başlıklı 9'uncu maddesinin on birinci fıkrasında; dağıtım şirketinin, dağıtım bölgesinde, genel aydınlatmadan ve bunlara ait gerekli ölçüm sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

"Genel aydınlatma" başlıklı geçici 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında ise; "*Bakanlığın belirleyeceği temsilcinin başkanlığında dağıtım şirketi, ilgili belediye ve/veya il özel idaresi temsilcilerinden oluşan aydınlatma komisyonunun genel aydınlatma kararı vereceği bölgelere ilişkin gerekli yatırımlar, dağıtım şirketince yapılır.*" hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, 14/3/2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun geçici 6'ncı maddesine dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde;

"Genel aydınlatma: Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayolları hariç, kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, çıkmaz sokak, yürüyüş yolu, alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi, köprü, meydan ve yaya geçidi gibi yerler ve mevcut genel aydınlatma tesisi güzergâhında yer alan yerlerin kullanılmasına hizmet eden ve bunların devamı niteliğindeki yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile trafik sinyalizasyonunu, ... ifade eder."

Aynı Yönetmelik'in "Aydınlatma tesislerinin devri" başlıklı geçici 1'inci maddesinde ise;

“(1) Belediyeler, il özel idareleri, Karayolları, küçük sanayi siteleri, konut kooperatifleri, site yönetimleri, dağıtım lisansı olmayan OSB’ler ve Toplu Konut İdaresi tarafından genel aydınlatma kapsamında tesis edilen ve işletmeye alınan aydınlatma tesisleri; proje, onay ve kabul şartı aranmaksızın mevcut durumun tespiti yapılarak taraflar arasında imzalanacak bir protokolle, mülkiyeti TEDAŞ’a ait olmak üzere, 30/6/2023 tarihine kadar ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredilir. Başvurulması halinde dağıtım şirketi tarafından başvuru tarihinden itibaren 30 uncu gün itibariyle devir alınmış sayılır.

(2) Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile trafik sinyalizasyonu bu kapsamın dışındadır.”

düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, genel aydınlatma kapsamında bulunan aydınlatma tesislerinin yapımından ve işletilmesinden ilgili dağıtım şirketi sorumludur. Belediyeler tarafından genel aydınlatma kapsamında tesis edilen ve işletmeye alınan aydınlatma tesislerinin ise; proje, onay ve kabul şartı aranmaksızın mevcut durumun tespiti yapılarak taraflar arasında imzalanacak bir protokolle, mülkiyeti Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi’ne (TEDAŞ) ait olmak üzere, 30/6/2023 tarihine kadar ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idare tarafından genel aydınlatma kapsamında bulunan aydınlatma tesislerinin, 30/6/2023 tarihine kadar mülkiyeti TEDAŞ’a ait olmak üzere, ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devirlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli yazışmaların sağlanarak genel aydınlatma kapsamındaki aydınlatma tesislerinin iz bedelle devri hususunun ilgili dağıtım şirketlerine bildirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, idarenin genel aydınlatma kapsamında bulunan aydınlatma tesislerinin, mülkiyeti TEDAŞ’a ait olmak üzere, ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: İdare Tarafından İşletilen Otoparklar İçin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ve Otopark İşletme Ruhsatı Olmaması

İdare tarafından işletilen otoparkların Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmadığı ve faaliyetlerini ruhsatsız bir şekilde sürdürdüğü görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (I) bendinde, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında; büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (I) bendinde yer alan görev, yetki ve sorumluluklarını belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

İki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilebilmesi ve/veya işlettirilebilmesi için büyükşehir belediye meclisinin kararı aranması gerekmektedir.

5216 sayılı Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde de hüküm altına alındığı üzere, bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda, mezkûr Kanun kapsamında olan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri koordinasyon içerisinde çalışarak faaliyetlerini yerine getirmelidir. Kanun'da açık bir şekilde ifade edilen haliyle; ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilmesi de büyükşehir belediyesinin alacağı meclis kararına bağlanarak hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini temin etmek amaçlanmıştır.

Ayrıca, 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Görev ve yetkiler" başlıklı 18'inci maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise; büyükşehir belediyeleri karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla, görevli ve yetkilidir. Söz konusu düzenlemeye dayanılarak büyükşehir belediye meclisinin kararı olmaksızın ilçe belediyeleri tarafından açık veya kapalı otopark işletilmesi de mümkün değildir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından işletilen otoparkların (Bağlarbaşı Kültür Merkezi Altı Otoparkı, Nakkaştepe Millet Bahçesi Otoparkı, Üsküdar Belediyesi Yeraltı Otoparkı, Mimoza Otoparkı, Kirazlıtepe Boğaziçi Yaşam Merkezi Otoparkı, Harem Otoparkı, Vakıfbank Spor Sarayı Otoparkı, Prof. Dr. Raşit Küçük Gençlik ve Spor Merkezi Otoparkı) Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmadığı ve faaliyetlerini ruhsatsız bir şekilde sürdürdüğü tespit edilmiştir. Ayrıca ruhsatlandırma yetkisinin ilçe belediyesine verilmesine dair Büyükşehir Belediye Meclisince alınmış bir karar da söz konusu değildir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından işletilen otoparkların hukuki dayanağının 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (d) bendine eklenen; ilçe belediyelerinin kendi sorumluluk alanlarında bölge otoparkı, kapalı ve açık otopark yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek konusunda artık yetkili ve görevli sayıldığını, bu değerlendirme ile uygulama yaptıklarını belirtmişlerdir.

Ancak bulgumuzda da belirttiğimiz üzere; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin ilgili fıkraları birlikte değerlendirildiğinde ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilebilmesi ve/veya işlettirilebilmesi için büyükşehir belediye meclisinin kararı aranması gerekmektedir. Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklik imar mevzuatı uyarınca parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan yapılardan otopark bedellerinin tahsil edilerek bu yapıların otopark ihtiyacının ilçe belediyeleri tarafından karşılanmasını amaçlayan düzenlemeden sonra gerçekleşmiştir. İlgili maddede büyükşehir belediyelerinin otoparklara ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarını belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Görev ve yetkiler" başlıklı 18'inci maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise; büyükşehir belediyeleri karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla, görevli ve yetkilidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilmesi

de büyükşehir belediyesinin alacağı meclis kararına bağlanarak hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini temin etmek amaçlanmıştır.

Sonuç olarak, yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümlerine aykırı olarak İdare tarafından açık ve/veya kapalı otopark işletildiği tespit edilmiş olup İdare tarafından kapalı ve/veya açık otopark işletilebilmesi için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından karar alınması veya ruhsatlandırmanın yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması

Kredi kartı, banka kartı ve internet üzerinden yapılan tahsilatların süresi içerisinde İdarenin mevduat hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 73'üncü maddesinde; banka kredi kartları ile yapılan tahsilatlara ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için belirlenen usul ve esaslara uyulacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve Kullanılacak Araçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Diğer Hususlar" başlıklı 12'nci maddesinde; kurumların, bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü olduğu ve bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak protokollerin süresinin bir yılı geçmeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, mali kaynaklarının değerlendirilmesi hususunda idareler Yönetmelik hükümlerine riayet etmek zorundadır. Bu sebeple, kredi kartı tahsilatlarının valör süreleri, geçerliliği en fazla bir yıl olan protokoller vasıtasıyla hüküm altına alınmalı ve kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmalıdır.

İdarenin banka hesap ve kayıtları incelendiğinde; kredi kartı, banka kartı ve/veya online tahsilat yapılan bankalarla geçmiş dönemlerde protokoller yapıldığı ve bu protokollerin halihazırda yürürlükte olduğu; ancak söz konusu bankalar üzerinden yapılan kredi kartı, banka

kartı ve online tahsilat tutarlarının yirmi gün içerisinde banka hesaplarına aktarılmadığı, Ziraat Bankası kredi kartı, banka kartı ve online tahsilat tutarlarının 25 gün, Vakıfbank kredi kartı, banka kartı ve online tahsilat tutarlarının ise 35 gün sonra İdarenin banka hesaplarına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Mevcut uygulama ile bankalar tarafından kredi kartı ve internet tahsilatları mevzuatta belirtilen azami sürede gönderilmediğinden İdare tarafından söz konusu nakit değerlendirilememekte ve dolayısıyla elde edecek gelirden mahrum kalınmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda çalıştığı bankalarla yaptığı protokolleri yenilemesi ve söz konusu protokollerde kredi kartı, banka kartı ve online tahsilatlarının İdarenin kamu sermayeli banka hesaplarına aktarılacağı süre belirlenirken Yönetmelik'te belirtilen azami süreyi aşmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi

İdare tarafından mal, hizmet veya yapım işleri ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatlardan bazılarının Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda öngörülen iki yıllık süreyi doldurmuş olmasına rağmen ilgisine iadesine veya bütçeye gelir kaydına yönelik işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre, nakit olarak alınan teminatların, mal ve hizmet alımlarında kabul tarihinde veya varsa garanti süresinin bitim tarihinde, yapım işlerinde ise kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından itibaren iki yıl içinde, İdarenin ilgilileri uyarmasına rağmen talep edilmeyenlerin, iki yıllık sürenin bitimi ile Hazineye gelir kaydı için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin işlemlerin açıklandığı, 258'inci maddesindeki düzenlemeler de benzer şekilde olup, idarelerin yazılı bildirimine rağmen süresinde talep edilmeyen nakit teminatların bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bu kapsamda nakit teminatı bulunan idareler söz konusu 2 yıllık sürenin başladığı andan itibaren öncelikle

ilgili yükleniciye nakit teminatın geri iadesine dair uyarı yazısı yazması, buna rağmen nakit teminatın alınmaması halinde yine bu 2 yıllık sürenin bitmesi veya herhalde 10 yıllık genel zamanaşımı süresi geçtikten sonra bütçeye gelir kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kabulü yapılan veya garanti süresini dolduran mal alımı/yapım işi/hizmet alımı ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatların iadesi için İdarece iade yazılarının yazılmadığı ve bu nedenle de zamanaşımı sürelerinin işletilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, teminatların iadesine ilişkin yazışmaların yapılması ve söz konusu nakit teminatların iadesinin gerçekleştirilmesi, İdarenin yazılı bildirimine rağmen talep edilmeyen nakit teminatların da bütçeye gelir kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Mevzuatı Gereği Hayvan Bakımevleri Kurmak ve Rehabilitasyon İşlemlerini Gerçekleştirmek İçin Ayrılması Gereken Payların Yeterince Ayrılmaması ve Ayrılan Payların Amacı Dışında Kullanılması

Hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinden ayrılması gereken payların tam olarak ayrılmadığı ve ayrılan kadar kısmının amacına uygun kullanılmadığı tespit edilmiştir.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun "Belediyelerin sorumluluğu" başlıklı Ek 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyeler tarafından sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurulacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesinde;

"Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlüdür.

Belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son

bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde binde üç olarak uygulanır. Bu fıkra uyarınca ayrılan ödenekler başka bir amaç için kullanılamaz.

Kedi ve köpek sahipleri, hayvanlarını en geç 31/12/2022 tarihine kadar dijital kimliklendirme yöntemleriyle kayıt altına aldırarak zorundadır.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre belediyeler tarafından sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurulması gerektiği, nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyelerin 31/12/2023 tarihine kadar hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlü olduğu, belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından hayvan bakımevleri kurulduğu, ancak İdare tarafından bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin (1.741.288.011,01 TL) binde beşi oranında (8.706.440,10 TL) kaynak ayrılması ve bu ödeneklerin başka bir amaç için kullanılmaması gerekirken 6.347.509,18 TL ödenek ayrıldığı görülmüştür. İdare tarafından hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemleri için yeteri kadar ödenek ayrılmadığı ayrıca ayrılan bu ödeneklerin bir kısmının farklı amaçla kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve müdürlük bütçesinin artırıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; hayvan bakımevleri kurmak ve hayvanların rehabilitasyonu için gereken tutarların mevzuata uygun olarak ayrılması ve bu ayrılan ödeneklerin sadece bu amaçla harcanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Belediye Gelirlerinin Takiplerinin Eksik Yapılması, Tahsil Edilemeyen Tutarların Yıllar İtibari ile Artması ve Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranının Çok Düşük Düzeylerde Kalması

Belediye gelir işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Belediye gelirlerinin takibi için gerekli süreçlerin tam işletilmediği, gelirlerinden tahsil edilemeyen tutarların yıllar itibarıyla arttığı ve bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranının çok düşük düzeylerde kaldığı tespit edilmiştir.

A)-Belediye gelirlerinin takiplerinde mevzuatta öngörülen usullerin tamamının işletilmediği görülmüştür.

Vergi, harç, katılma payı gelirlerinden zamanında ödenmeyenler için mevzuatta öngörülen takip ve tahsil işlemlerine ilişkin süreçlerin eksik işletildiği tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesi ilk fıkrasına göre amme alacağını vadesinde ödemeyen mükelleflere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları gerektiği bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur. Aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise; "*Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114'üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmede hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir.*" denilerek ödeme emrinde bulunması gereken unsurlar sıralanmıştır.

Mevzuat uyarınca; kendisine ödeme emri tebliğ edilen borçlu mükellef, 15 gün içinde borcunu ödemek veya ödememe durumunda ise mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Kendisine ödeme emri tebliğ edildiği halde 15 gün içinde borcunu ödemeyen ve mal bildiriminde de bulunmayan borçlu mükellefler hakkında, 6183 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesi uyarınca hapsen tazyik talebinde bulunulur. Borçlunun hapsen tazyiki için, Belediyece bir yazı ile icra mahkemesine başvurulur. Bu şekilde alınan hapsen tazyik kararları, infaz için derhal yetkili Cumhuriyet Savcılığına gönderilir.

Yine mevzuat hükümleri kapsamında; kendisine ödeme emri tebliğ edildiği halde 15 gün içerisinde borcunu ödemeyen borçlular hakkında cebren tahsil, haciz işlemleri yapılmalıdır. Bu aşamada adı geçen Kanun'un 62'nci maddesine göre borçlunun, mal bildiriminde gösterilenlerden, Belediyece tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul mallarından, gayrimenkullerinden veya alacak ve haklarından kamu alacağına yetecek miktarı belediyece haczolunmalıdır.

Haciz işlemlerinin ilk aşaması haciz varakalarının tanzim edilerek onaylanmasıdır. 6183 sayılı Kanun'un "Haciz varakası" başlıklı 64'üncü maddesine göre haciz işlemleri, Belediyece düzenlenen ve mahallin en büyük memuru veya vekalet vereceği memur tarafından tasdik

edilen haciz varakalarına dayanılarak yapılır. Belediyelerde haciz varakasını imzalama yetkisi esas itibarıyla kaymakam veya valilerde olmakla birlikte bu yetki belediye başkanına devredilmektedir.

Belediyeye borçlu mükelleflerin gayrimenkul, araç, nakit değeri bulunup bulunmadığını araştırmak için ilgili birimlere haciz bildirisi tebliğ edilir. 6183 sayılı Kanun'un 77'nci maddesine göre menkul malların haczi, 88'inci maddesine göre gayrimenkul malların haczi, 79'uncu maddesine göre ise üçüncü şahıslardaki menkul malların, alacak ve hakların haczi gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Özellikle 79'uncu madde uygulaması bankalar açısından çok önemlidir. Bu madde hükmüne göre Belediye, doğrudan banka şubelerine veya belli tutarın üstündeki alacaklar için bankaların genel müdürlüklerine de haciz bildirimini tebliğ edebilir.

Yapılan incelemelerde, icra takip servisince borçlu mükelleflere ödeme emri gönderildiği, sonrasında ise gayrimenkuller için Tapu Müdürlüğüne, taşıtlar içinse Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı trafik şube ve bürolarına kayıtlı araçların sicillerine haciz şerhi konulduğu görülmüştür. Yukarıda Kanun maddelerinde açıklandığı üzere mal bildiriminde bulunma aşamasının takip edilmediği, bildirimde bulunmayanlara hapsen tazyik talebinde bulunulmadığı, banka genel müdürlüklerine haciz tebliğinin bildirilmediği, 6183 sayılı Kanun'un 114'üncü maddesindeki yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" denilmektedir. Aynı Kanun'un "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda; vergi, harç, katılma payı gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için 6183 sayılı Kanun'un yukarıda açıklanan madde hükümlerinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

B)-Belediye gelirlerinden tahsil edilemeyen tutarların yıllar itibarıyla arttığı ve bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranının çok düşük düzeylerde kaldığı görülmüştür.

Belediye gelir işlemlerinin incelenmesi sonucunda, tahakkuku yapılan belediye gelirlerinden tahsil edilemeyen tutarların yıllar itibarıyla arttığı, bazı gelir kalemlerinde ise tahsilat oranlarının düşük düzeylerde kaldığı tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; önemli gelir kalemlerinin örneklem olarak alındığı aşağıdaki tablolarda da görüleceği üzere; Belediye gelirlerinin genel toplamına bakıldığında gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı her yıl artış göstererek, 2021 yılında 165.510.170,30 TL iken, 2022 yılında 256.176.659,42 TL ve 2023 yılında 482.709.649,22 TL düzeyine çıkmıştır. Önemli vergi kalemlerine bakıldığında Bina ve Arsa vergilerinde de gelecek yıla devreden tahakkuk tutarları yıllar itibarıyla artarak devam ettiği tespit edilmiştir. Aynı durum Çevre ve Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisinde de söz konusu olmuştur.

Tablo 8: 2021 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu

Gelir Türü	Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2021 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2021 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	79.259.573,99	184.304.150,95	263.563.724,94	187.433.201,54	76.031.138,84	71,15
Arsa Vergisi	46.660.111,52	55.365.194,55	102.025.306,07	65.833.956,60	36.136.243,05	64,58
Çevre Temizlik Vergisi	0,00	0,00	10.013.395,84	3.489.500,66	6.522.771,48	34,86
İlan ve Reklam Vergisi	936.469,68	1.987.226,05	2.923.695,73	1.728.270,72	1.195.425,01	59,11
İdari Para Cezaları	5.972.402,86	499.609,80	6.472.012,66	1.710.862,10	4.746.116,74	26,67
Vergi Cezaları	19.441.347,82	6.866.139,21	26.307.487,03	11.383.733,09	14.916.666,23	43,30
Diğer Para Cezaları	190.342,65	18,23	190.360,88	125,16	190.235,72	0,07
Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	4.375.104,34	962.283,91	5.337.388,25	1.692.782,39	3.640.715,59	31,79
Diğer Gelirler Toplamı	43.058.831,71	684.454.458,69	717.499.894,56	693.942.677,91	22.130.857,64	96,72
Gelirler Genel Toplamı	199.894.184,57	934.439.081,39	1.134.333.265,96	967.215.110,17	165.510.170,30	85,26

Tablo 9: 2022 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu

Gelir Türü	Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2022 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2022 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	76.031.138,84	372.354.401,46	448.385.540,30	332.018.136,87	116.139.822,07	74,10
Arsa Vergisi	36.136.243,05	136.907.690,62	173.043.933,67	118.903.839,81	53.994.145,70	68,80
Çevre Temizlik Vergisi	6.522.771,18	5.673.136,37	12.195.907,55	4.570.702,86	7.619.597,03	37,52
İlan ve Reklam Vergisi	1.195.425,01	1.552.793,82	2.748.218,83	1.751.273,18	996.505,65	63,74
İdari Para Cezaları	4.746.116,74	26.890.899,94	31.637.016,68	2.669.067,02	28.948.201,92	8,50
Vergi Cezaları	14.916.666,23	17.405.765,10	32.322.431,33	18.936.708,35	13.348.326,17	58,70
Diğer Para Cezaları	190.235,72	0,00	190.235,72	179,63	190.056,09	0,09
Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	3.640.715,59	2.886.618,78	6.527.334,37	2.688.765,54	3.835.610,39	41,24
Diğer Gelirler Toplamı	22.130.857,94	1.268.283.194,04	1.290.414.051,98	1.258.982.718,86	31.104.394,40	97,56
Gelirler Genel Toplamı	165.510.170,30	1.831.954.500,13	1.997.464.670,43	1.740.521.392,12	256.176.659,42	87,13

Tablo 10: 2023 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu

Gelir Türü	Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2023 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2023 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	116.139.822,07	581.061.400,71	697.201.222,78	543.528.866,09	150.588.727,85	78,40
Arsa Vergisi	53.994.145,70	227.053.279,66	281.047.425,36	195.455.586,02	85.350.910,83	69,63
Çevre Temizlik Vergisi	7.619.597,03	12.545.872,74	20.165.469,77	8.270.632,57	11.891.272,73	41,03
İlan ve Reklam Vergisi	996.505,65	1.602.310,14	2.598.815,79	2.355.756,74	243.059,05	90,65

İdari Para Cezaları	28.948.201,92	52.074.225,49	81.022.427,41	6.425.927,00	74.224.834,51	8,39
Vergi Cezaları	13.348.326,17	38.254.158,95	51.602.485,12	24.601.827,95	26.952.252,89	47,77
Diğer Para Cezaları	190.056,09	0,00	190.056,09	0,00	190.056,09	0,00
Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	3.835.610,39	7.767.391,21	11.603.001,60	4.799.934,51	6.801.818,21	41,38
Diğer Gelirler Toplamı	31.104.394,40	2.788.226.954,95	2.819.331.349,35	2.690.677.692,61	126.466.717,06	95,44
Gelirler Genel Toplamı	256.176.659,42	3.708.585.593,85	3.964.762.253,27	3.476.116.223,49	482.709.649,22	87,67

Yukarıdaki tablolara bakıldığında Çevre Temizlik Vergisi, İdari Para Cezaları ile Diğer Para Cezalarında tahsilat oranları çok düşük kalmıştır. İdari para cezalarında 2023 yılında gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı 74.224.834,51 TL düzeyinde olup tahsilat oranı yüzde 8,39 olarak gerçekleşmiştir.

Gelecek yıla devreden tahakkuk tutarlarının 482.709.649,22 TL'ye çıkması ve artarak devam etmesinin, kurumun mali yapısında bozulmaya yol açacağı, bu durumun yatırımlar ile diğer belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde aksamalara neden olacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda bulgunun (a) bölümünde de açıklandığı üzere belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. Muhasebe yetkilisine de gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitlerine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususlara iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; vergi, harç, katılma payı gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için 6183 sayılı Kanun'un yukarıda açıklanan madde hükümleri, satış, kira ve ücret gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için ise 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesince Tahsil Edilmesi

30.12.2020 tarihinden sonra İdarece tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin Büyükşehir Belediyesince tahsil edildiği görülmüştür.

7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle 30.12.2020 tarihinde yürürlüğe girecek şekilde, 5216 sayılı Kanun'un ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen 7'nci maddesinde değişiklik yapılmış "bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek" ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'inci maddesine 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ile eklenen son fıkrasındaki; *"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 fıkroda belirtilen amaç dışında kullanılamaz."* hükmü,

24.12.2020 tarihli 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 fıkroda 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 yetkisi de verilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak çıkarılan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinin yedinci fıkrasında ise; otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olduğu düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik'te ilgili idarenin hangisi olduğu doğrudan belirtilmemiş, ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun anılan maddelerinde yapılan değişiklikler ile; 30.12.2020 tarihinden itibaren, otopark bedellerinin toplanması, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettirilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görev ve yetkisi ilçe belediyelerine verildiğinden söz konusu tutarların tahsilatının da ilçe belediyeleri tarafından yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden itibaren Üsküdar sınırları dâhilindeki yapılardan 2.770.624,00 TL otopark bedelinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; Otopark Yönetmeliğinin yürürlük tarihinin Bakanlıkça dönem dönem ileri ötelendiği, son olarak 19/12/2020 tarih ve 31339 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Otopark Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Otopark Yönetmeliğinin geçici 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan "31/12/2020" ibaresinin "31/03/2021" olarak değiştirildiği, bu tarih öncesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen otopark bedellerinin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmeye başlandığını belirtmişlerdir.

22/02/2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Otopark Yönetmeliği'nin Geçiş dönemi başlıklı geçici 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; *"Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce veya sonra yapılan yapı ruhsatı başvuruları; talep edilmesi halinde, 31/3/2021 tarihine kadar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önceki Yönetmeliğe göre sonuçlandırılır."* düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu düzenlemede yapılan değişiklik yapı ruhsatı başvurularına ilişkindir. Parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan yapılardan alınan otopark bedellerinin büyükşehir belediyesince tahsiline devam edilmesine ilişkin olmadığı değerlendirilmektedir. Zira, 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle 30.12.2020 tarihinde yürürlüğe girecek şekilde, 5216 sayılı Kanun'un ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen 7'nci maddesinde değişiklik yapılmış *"bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek"* ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 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 yetkisi de

verilmektedir.

Sonuç olarak, 30.12.2020 tarihi itibarıyla büyükşehir ilçe belediyesinin görev ve yetkileri arasında sayılan ve parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan yapılardan alınması gereken otopark bedellerinin; İdarece tahsil edilmesi, tahsil edilen bedellerin vadeli mevduat niteliğinde ayrı bir hesapta izlenmesi, biriken tutarların da yalnızca bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması, ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen bedellerin İdare tarafından talep edilerek gerek mahsuplaşma gerekse nakden tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması

İdare tarafından eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken bazı iş yerlerinden, herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işlemi 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; 19'uncu maddesinde, eğlence vergisinden istisna ve muafiyetler; 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, verginin matrahının biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerleri için mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanun'un 96'ncı maddesine göre tespit edilecek miktar olduğu; 21'inci maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 5 ila 100 TL arasında vergi alınacağı; 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerindeki her aya ait verginin o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Danıştay 9'uncu Dairesi'nin 07/11/2007 tarih ve E: 2005/5313, K:2007/3726 sayılı kararında özetle, *“playstation salonları biletle girilmesi zorunlu eğlence yerlerinden olmadığından, söz konusu salonlardan belediye meclisince belirlenen tarifeye istinaden Eğlence Vergisi alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı...”* denilerek atari, oyun makinesi ve bilgisayar oyunlarının oynatıldığı playstation oyun salonlarının faaliyetlerinin eğlence vergisinin konusuna girdiği ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri ve Danıştay Kararı birlikte değerlendirildiğinde; istisna ve muafiyet kapsamında bulunmayan ve biletle girilmesi zorunlu olmayan oyun salonları

(playstation), bilardo salonları ve müzikhollerden eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye Ruhsat Müdürlüğünden alınan ruhsat listesine göre ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren toplam 67 adet eğlence yeri bulunmasına rağmen mali hizmetler müdürlüğünden alınan veriye göre 10 adet işletmeye mükellefiyet tesis edildiği, 57 adet işletmeye eğlence vergisi tahakkukunun gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu verginin takip ve tahsilinin yapılmaması, İdare gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, mevzuat hükümleri uyarınca eğlence vergisinin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Zamanında Gönderilmemesi Nedeniyle Bütçeye Faiz Yükü Getirilmesi

İdare tarafından tahakkuk ettirilen emlak vergisinden görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla ek tahakkuk yapılarak kesilen %10 nispetindeki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) aktarılmasında gecikmeye sebebiyet verildiği ve bu sebeple İdare bütçesine faiz yükü getirildiği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde; belediyelerce, tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği ifade edilmiş, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca tahsil edilen katkı payını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir.

Bu işlemlerle ilgili olarak aynı maddede belediye başkanlarına, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda sorumluluk yüklenmiştir. Ödenmeyen payların da ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili YİKOB’a yatırılacak; burada toplanan bu katkı payı tutarları da bu başkanlıklarca defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılacaktır.

Yapılan incelemelerde, taşınmaz kültür varlıklarının korunması için tahsil edilen katkı paylarının süresinde ilgili idare olan İstanbul Valiliği YİKOB’ a zamanında aktarılmadığı, bu sebeple ilgili idarenin İller Bankasına başvuruda bulunarak söz konusu katkı paylarının gecikmeden kaynaklanan faizleri ile birlikte belediyenin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payından İller Bankası tarafından kesildiği tespit edilmiştir.

Taşınmaz kültür varlıklarının korunması için tahsil edilen katkı paylarının süresinde ödenmemesinden dolayı İdare bütçesine 505.436,02 TL faiz yükü getirilmiştir. Bununla beraber, İdarenin, İller Bankası tarafından yapılan kesintiler düştüğünde 31.12.2023 tarihi itibarıyla YİKOB’ a göndermesi gereken toplam 26.669.966,81 TL tutarında katkı payı borcu bulunmaktadır. Bu sebeple İdare bütçesinin daha fazla faiz yüküne maruz kalmaması için 26.669.966,81 TL tutarındaki borcun İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının İstanbul Valiliği Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlığına mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan Bazı İşyerlerinin Bulunması

Bazı işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.*" denilmektedir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden İşyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından Üsküdar Belediyesi mücavir alanları içerisinde aktif olarak faaliyette bulunan işyerlerinin listesi istenmiş ve kurum bu işyerlerinin toplam sayısının 36.936 adet olduğuna dair bilgi, belge ve verileri yazılı olarak tarafımıza iletmıştır.

Ruhsat ve Denetim Birimi kayıtlarında ise 10.447 aktif ruhsat verilen işyerleri olduğu, 1.045 adet işyerinin belediyeden ruhsat alma zorunluluğu olmadığı görülmüş olup İdare ruhsat verileri ile vergi dairesi kayıtları karşılaştırılması sonucu 25.444 işyerine ruhsat verilmediği tespit edilmiştir.

Ancak işyeri kapandığı halde vergi mükellefiyeti sonlandırılmayanlar, ruhsat başvurusu yapmış ve sonuçlandırılmayanlar, ruhsatsız çalıştığı tespit edilip tutanak altına alınanlar vb. işyerleri olması sebebiyle daha sağlıklı karşılaştırma yapmak adına işletme yoğunluğu göz önünde bulundurularak örneklem yapılmış ve Yalıboyu Caddesi, Allame Caddesi, Söğütlüçayır ve Üçpınarlar Caddesinde bulunan işyerlerine verilen işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı mükellefleri ile vergi mükellefleri karşılaştırılması yapılmıştır.

Aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere, anılan dört cadde de yer alan ve İdare tarafından işyeri ve çalıştırma ruhsatı verme yetki ve sorumluluğunda olan 120 işyerine ruhsat verilmediği ve ruhsatlandırma çalışmasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşyeri Sayısı

	Vergi Mükellefi Sayısı (A)	Ruhsat Alma Zorunluluğu Olmayan İşyeri Sayısı (B)	Mükerrer (C)	Belediye Tarafından Ruhsat Verilen İşyeri Sayısı (D)	Ruhsatlandırılması Gereken İşyeri Sayısı A-(B+C+D)
Yalıboyu Caddesi	84	23	3	64	62
Allame Caddesi	98	19	4	48	69
Üçpınarlar Caddesi	62	25	10	46	38
Söğütlüçayır Caddesi	102	14	1	52	83

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işyeri açma ve çalıştırma ruhsatına ilişkin işlemlerin belli bir standartta takip edilmemesi ve kurumun kontrol ve denetim faaliyetlerini etkin bir şekilde yürütmemesi sebebiyle işyeri açma izin harcı gelirlerinin tahakkuk ve tahsilat işlemleri sağlıklı bir şekilde yapılamamaktadır. Bu nedenle işyeri açma ruhsatı başvurularının incelenmesi ve sonuçlandırılması ile sonrasında gerçekleştirilen kontrol ve denetim faaliyetlerinin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmekte, İdarenin gelir kaybı yaşamamasını teminen ruhsatsız işyerlerinin tespiti ve tespit edilen işyerlerine ilişkin mevzuatta belirtilen müeyyidelerin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmayan İşyerlerine Mevzuatta Öngörülmemesine Rağmen Süre Verilmesi

İşyeri açma ve çalıştırma ruhsatı almadan faaliyet yürüten işyerlerinin ruhsatsız çalıştığı tespit edildiğinde mevzuatta yeri olmamasına rağmen süre verilmek suretiyle çalıştırılmasına müsaade edildiği görülmüştür.

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, "Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine 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 işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre

ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” düzenlemesi yapılmıştır.

Zabıta Müdürlüğü ile Denetim ve Ruhsat Müdürlüğü ekiplerince 3.596 ruhsatsız işyeri çalıştıranlar tespit edilmiş ve zabıt varakası düzenlenerek Ruhsat ve Denetim Müdürlüğüne bildirilmiştir.

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü’nün Zabıta Müdürlüğü varakasına binaen düzenlemiş ve ilgili müdürlüğe gönderdiği tespit tutanaklarından yapılan örnekleme; 22.11.2022 tarih ve E32028340-250-145486 sayı numaralı, 11.10.2022 tarih ve E-32028340-250-136298 sayı numaralı, 05.09.2022 tarih ve E-32028340-250-127966 sayı numaralı ve 05.09.2022 tarih ve E-32028340-250-127955 sayı numaralı yazılarında ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işyerlerine ruhsat alabilmeleri için süre verildiği tespit edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelikteki “*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.*” hükmüne göre yapılacak işlem işyerinin faaliyetine süre tanınarak devam etmesi değil kapatılmasıdır. Belediye, Yönetmelikteki hükmü uygulamak yerine yetkisi olmadığı halde ihtar ve süre vermiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, “*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 verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.*” hükmüne göre de güncellenmiş yılı idari para cezası verilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından ruhsatsız işyerlerinin bir planlama dahilinde mümkün olan en kısa sürede kapatıldığı ve kapatılma öncesi ilgili işyerine bildirim yapıldığı belirtilmişse de İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesine göre yapılacak işlem, işyerinin faaliyetine süre tanınarak devam etmesi değil kapatılmasıdır.

Sonuç olarak, mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işyerlerine yönelik, Yönetmelikte hüküm altına alınan kapatılma kararı ile idari para cezası uygulanmalıdır. Bu müeyyideleri yumuşatıcı veya hükmün yerine getirilmesini erteleyici kararların alınması mümkün değildir. Mevcut uygulamanın mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

İdare tarafından ücret tarifelerinde telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelleri konusunda bir belirleme yapılmadığı ve herhangi bir tahsilatta bulunulmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde:

"...

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

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

...

z) *İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi," tanımlamaları yapılmıştır.*

Yine Aynı Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrası:

"Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar."

"Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesi:

"İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu

hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.” şeklinde düzenlenmiştir.

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

Bu Yönetmeliğin “Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8'inci maddesine göre, İşletmeci ve Geçiş Hakkı Sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler. Ayrıca “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9'uncu maddesinde; *“Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.”* düzenlemesi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; İdarece 2023 yılına ait ücret tarifelerinde geçiş hakkına ilişkin herhangi tarife belirlenmediği, bu sebeple de tahakkuk ve tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından geçiş hakkı bedellerinin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin oy birliği ile almış olduğu karar gereği İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanında kalan ara arterler için geçiş hakkı bedelleri operatörlerden tahsil edildikten sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerine aktarılacağı, söz konusu 2023 yılı telekomünikasyon altyapı ve şebekelerine ait geçiş bedellerinin yazı ile İBB Elektronik Sistemler Şube Müdürlüğü tarafından tespit edilerek İdareye bildirildiği ifade edilmiştir.

İlçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için Yönetmelik’te belirtilen geçiş hakkı ücretleri ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmelidir. Aksi durumda belediyelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri arasında yer alan geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk, tahsil ve takibinin yapılmaması, belediyelerin önemli bir gelir kaleminden yoksun kalmasına yol açmaktadır. Kaldı ki, Büyükşehir Belediyesinde yapılan tahsilatın İdareye aktarıldığına ilişkin herhangi bir belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak; telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedeli mevzuat gereği belirlenecek oranlar üzerinden takip ve tahsilatının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması

Yapım işlerinde yüklenicilerin İdareden onay almadan alt yüklenici çalıştırdığı, İdare tarafından izinsiz çalıştırılan alt yüklenicilerin gerçek sayıları ile imzaladıkları toplam sözleşme miktar ve tutarlarının ne olduğunun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak mutabakat yazışması ile sorgulanmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde;

“... ”

(3) İşin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30’unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50’sini geçemez. İhale dokümanında düzenlenmesi kaydıyla doğrudan alt yüklenicilere ödeme yapılabilir. (4) İhale dokümanında, sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesinin idarenin onayına sunulmasının istendiği hallerde; İdare, onaya sunulan listede yer alan alt yüklenicileri onaylayıp onaylamadığını, on beş gün içinde yükleniciye bildirir.

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

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

(7) İdarece onaylanmış alt yüklenicilerin ve/veya bunlara ait iş kısımlarının işin devamı sırasında değiştirilerek, işin başka alt yüklenicilere yaptırılması da idarenin iznine ve yukarıdaki şartlara tabidir.

...” düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre; işin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30’unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50’sini geçemez. Ayrıca ihale yasaklıları ile ilgili işin ihalesine katılan istekliler o işin alt yüklenicisi de olamazlar. İdarece onaylanmayan alt yükleniciler hiçbir suretle iş yerinde çalışamayacaktır. Yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerekir. Ayrıca işin devamı sırasında İdarece onaylanmış alt yüklenicilerde bir değişiklik olursa aynı şartlarda İdarenin onayı aranmaktadır.

İdarenin yapım işleri üzerinde yapılan incelemede; Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan alınan bilgiye göre ise 11 adet işte toplam 37 adet alt yüklenici çalıştırıldığı, İdare tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu ile yazışmalar yapılarak gerekli kontrollerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlere başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2023 Mali Yılı içinde geçici kabulü yapılanlar da dâhil devam eden tüm yapım işlerinde çalışan alt yüklenicilerin toplam sayısını ve ilgili alt yüklenici sözleşmelerinin, Sosyal Güvenlik Kurumundan yazışma ile temin edilerek mevzuatın belirlediği sınırların geçilip geçilmediği, bu kapsamda çalışan alt yüklenicilerin ihale yasaklısı olup olmadıkları, ilgili ihaleye istekli sıfatıyla teklif verip vermedikleri, alt yüklenicilerle imzalanan sözleşmeler üzerinden alınması gereken damga vergisinin vergi dairesine ödenip ödenmediği hususlarında kontrol sağlanması ve damga vergisi ödenmemiş olanlar için ödenmesinin temini maksadıyla vergi dairesine bildirimde bulunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Yapım İşleri İçin Düzenlenen Bütün Riskler Sigortanın Yürürlükte Olduğuna Dair Hakediş Belge Eklenmemesi

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 9 uncu maddesinin 5 inci fıkrasında, sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği ve süresinin kısaltılamayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerektiği, aksi davranılması halinde hakediş tutarı ve öngörölmüş ise avansın ödenmeyeceği kuralı yer almaktadır. Aynı fıkranın devamında ise, sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu hususu yer almaktadır.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemede, İdare tarafından 2023 yılında yapılan veya yapımı devam eden toplamda 23 adet yapım işinin olduğu ancak söz konusu iş ve işyerlerinin korunmasına yönelik inşaat sigortası primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak anılan uygulama aksaklıkları ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yükleniciyi korumak ve işin zamanında yapılmasını temin ederek, kamu kaynağının kullanımında etkinliği sağlamak amacıyla getirilmiş olan işyerinin sigortalanması konusunda, yükleniciden, sigorta primlerinin ödendiğine dair dekontların istenmesi ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğunun her ödeme öncesinde takip ve teyit edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 22: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortalarına ait (bütün riskler/all risk) bazı risk kalemlerine %2’den fazla muafiyet uygulandığı görölmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri,

taşıtlar ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 ve 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.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; yapım işlerinin inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki bazı risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanmalıdır. Sigorta poliçelerindeki muafiyet oranlarının %2’lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır.

İdare tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin sigorta poliçelerinin incelenmesi neticesinde; ayrıntısı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Tablo 12:%2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri

Sıra No	İhale Adı	Muafiyet Kalemleri ve Oranları
1	2023 Yılı Asfaltın Finişerle Serilmesi, Sıkıştırılması ve Nakli Yapım İşi	Diğer Doğal Afetler: %10 -Asgari 5000 USD Diğer Hasarlar: %10- Asgari 2500 USD Hırsızlık: %10- Asgari 5000 USD Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: %10- Asgari 1500 USD Diğer Hasarlar: %10- Asgari 5000 US
2	Üsküdar İlçesi 2023 Yılı Kısmi Teklifli Yol Düzenleme Yapım İşi (1)	Sel-Su Baskını-Toprak Çökmesi-Yer Kayması: %20-80 Diğer Tabiat Olayları-Bakım Devresi-Hırsızlık:3.500 USD Diğer Hasarlar: Minimum 1.500 USD 3. Şahıs Hasarlar: Asgari %10 Minimum .750 USD
3	256 Ada 73 Parselde Millî Emlak Daire Başkanlığı Hizmet Binası Yapım İşi	Deprem, Yer Kayması, Heyelan, Sel, Seylap, Taşkın, Terör, Sabotaj vb. %2 Bakım Devresi Hasarı: %10- Asgari 5000 USD Dizayn Hatası Hasarı: %10- Asgari 5000 USD Diğer Kazık, İksa, Ankraj ve Bu Sebeplice Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: %10- Asgari 15000 USD Diğer Tabiat Olayları: %10- Asgari 5000 USD Yangın Hasarı: %10- Asgari 5000 USD

		Hırsızlık Hasarı: %10- Asgari 5000 USD Test Devresi Hasarı: %10- Asgari 5000 USD Mevcut Bina Tesisler Hasarı: %10- Asgari 3500 USD Diğer Şantiye Tesisleri ve Ekipmanı Hasarı: %10- Asgari 2500 USD Diğer Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: %10- Asgari 1000 USD Diğer Hasarlar: %10- Asgari 2500 USD İletim ve Dağıtım Hatlarında Meydana Gelebilecek Diğer Tabiat Olayları, Hırsızlık, Bakım Devresi ve Diğer Hasarlar: %10 Minimum:20.000USD
4	Üsküdar İlçesi Burhaniye Mahallesi, 215 Pafta, 724 Ada, 29 Parselde Konut Yapım İşi	Sel-Su Baskını-Toprak Çökmesi-Yer Kayması: %20-80 Minimum 10.000 USD Diğer Tabiat Olayları-Bakım Devresi-Hırsızlık:5.000 USD Diğer Hasarlar: %10 Minimum 10.000 USD Kazıklı Temel, İstinat Duvarı v.b: %10 Minimum 35.000 USD 3. Şahıs Hasarlar: %10 Minimum 1.500 USD İş Makineleri: %10 Minimum 5.000 USD 3. Şahıs Hasarlar: %10 Minimum 1.500 USD Vinçle Taşıma: %10 Minimum 5.000 USD Diğer Hasarlar: %10 – Minimum 2.500 USD Diğer Hasarlar: %25- Minimum 2.500 USD
5	Üsküdar İlçesi, Yavuztürk Mahallesi, 1640 Ada, 1 Parselde Konut İnşaatı Yapım İşi	Sel-Sevlyap ve Deprem Hariç Doğal Afetler: %10 - Asgari 10.000 TL Bakım Devresi Hasarları: %10- Asgari 10.000 TL Hırsızlık Hasarları: %10 Asgari 10.000 TL Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: %10 Asgari 10.000 TL Diğer Hasarlar: %10- Asgari 10.000 TL

İnşaat Sigortası poliçesinde muafiyet oranlarının %2'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 verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerinin inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 23: Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Eklenen Geçici 5'inci ve 6'ncı Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

İdare tarafından Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun geçici 5'inci ve 6'ncı maddeleri kapsamında fiyat farkı verilen yapım işlerinde bütün riskler (all-risk) sigorta bedel ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Ek fiyat farkı ve sözleşme devri" başlıklı geçici 5 ve 6'ncı maddelerinde; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Türk lirası üzerinden yapılan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla devam eden sözleşmeler için ek fiyat farkı verilebileceğini ve ek fiyat farkı hesaplamalarına ilişkin usul ve esasların tespitine Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kanun'un Geçici 5'inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esasların "Tereddütlerin giderilmesi" başlıklı 12'inci maddesinde "(1) Bu Esasların uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Kamu İhale Kurumu yetkilidir." hükmü yer almaktadır. 4735 sayılı Kanun'un bu hükmüne istinaden 24/02/2022 tarihinde yayınlanan 2022/DK. D-94 numaralı Kamu İhale Kurul Kararının 10'uncu maddesinde;

"Yapım işlerinde all-risk (bütün riskler) sigorta bedeli için ek bedel talep edilip edilmeyeceği hususuna ilişkin olarak:

"Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında 'Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.' hükmü yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükmüne göre ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre

uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu dikkate alındığında, ek fiyat farkı olarak ödenecek bedelden kaynaklanan hakedişlerdeki artış tutarı için de sigorta bedelinin artırılması gerektiği,” düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, fiyat farkı verilen yapım işlerinde ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde aşan tutar kadar sigorta bedelinin artırılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan yapım işleri kapsamında yüklenicilere, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun geçici 5'inci ve 6'ncı maddelerine istinaden ek fiyat farkı ve artırımlı fiyat farkı ödenmesine rağmen söz konusu işlere ait bütün riskler (all-risk) sigorta bedellerinin güncellenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde fiyat farkı ödenen hallerde zeyilname ile sigorta poliçe bedelinin güncellenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: İdarenin İntifa Hakkı ile Kullandığı Taşınmazın İntifa Hakkı Süresi Sona Ermesi ve Malik İdare Tarafından Talep Edilmesine Rağmen İade Suretiyle Devredilmemesi

İdarenin intifa hakkı bulunan Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazın, intifa hakkı süresinin dolması ve ilgili İdarenin iade talebi olmasına rağmen devredilmediği görülmüştür.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 30.07.2002/444 sayılı Kararı doğrultusunda 21.01.2003 tarih 47 No'lu Büyükşehir Belediye Encümeni Kararı ile Üsküdar İlçesi Rumi Mehmet Paşa Mah. 62 pafta, 431 ada, 34-36 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan binanın (Restoran) 15 yıl süreyle yıllık 12.000.000.000,00 TL (eski Türk Lirasıyla) bedelle intifa hakkının Üsküdar Belediye Başkanlığı'na devri hususunda karar verilmiştir.

Bu doğrultuda Büyükşehir Belediyesi ve Üsküdar Belediyesi arasında intifa hakkı devir protokolü imzalanmıştır.

İlgili Protokolün;

“İntifa Hakkı Süresi” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“İntifa hakkı süresi 15 yıl olarak belirlenmiştir. Sürenin başlangıç tarihi protokolün Belediye Encümeni’nce tasdik edildiği tarihtir. Ancak Belediyenin söz konusu yere ihtiyacı olduğu takdirde sürenin bitimini beklemeden yerin teslimini isteyebilir. Akit süresinin bitiminden bir ay önce taraflardan birinin yazılı ihtarı ile intifa hakkı sözleşmesine son verilir. Aksi halde süre 1 yıl uzamış olur.”

“Hukuki Hükümler” başlıklı 5’inci maddesinde;

“İlçe Belediyesi bu yeri veya bir kısmını, dilerse aynı amaçla bir başka kurum, kuruluşa (gerçek veya tüzel kişiler) kullandırılabilir. İntifa hakkının devri aşamasında doğabilecek her türlü harç, pul ve benzeri harcamalar İlçe tarafından karşılanır. Yapılacak her türlü yapılanmalar, restorasyon ve tadilat masrafları İlçe Belediyesine ait olacaktır. İlçe yapılanmalarla ilgili projeleri Belediyeye ibraz etmek ve Belediyeden onay almak zorundadır. İntifa hakkının hitamında, taşınmazlar ve üzerindeki yapıların hiçbir ihtara gerek kalmaksızın Belediye mülkiyetine geçeceğini taraflar peşinen kabul eder.” düzenlemeleri yer almaktadır.

Belediye tarafından yukarıda yer alan Protokol hükümlerine dayanılarak ilgili taşınmazın kiraya verilmesi için ihale yapılmış ve 03.02.2003 tarih 3887/ 871-V sayılı Kesin İhale Kararı ile özel bir firmaya ihale edilmiştir.

İlgili taşınmazın kiralanmasına ilişkin Kiralama İhalesi Özel Şartnamesinin 2’nci maddesinde; *“Kira süresi, kira sözleşmesinin düzenlenmesinden itibaren 3 yıldır. Kira sözleşmesinin başlangıcı 01.06.2003 ve bitişi 31.05.2006 olup, bu süreler kesindir. Kiracının taşınmazı herhangi bir sebeple geç teslim alması (kiracı tarafından yapılması gereken işler için geçen süre) sözleşmenin başlangıç ve bitiş tarihini etkilemez.”* denilmektedir.

Belediye ve ilgili firma tarafından akdedilen, Üsküdar 2.Noterliği’nce onaylanan 14 Mayıs 2003 tarih ve 15553 sayılı Kira Kontratosunun “Hususi Şartlar” başlıklı bölümünün 2’nci maddesinde;

“Kira süresi 3 yıldır. Kira süresinin bitiş tarihinden en az 1 ay öncesine kadar taraflardan herhangi birinin aksi yönde bildirim olmadıkça kira kontratı 1 yıl süreyle yenilenmiş olacaktır.” düzenlemesi yer almaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 347'nci maddesinin birinci fıkrasında ise, *"Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir."* şeklinde ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Büyükşehir Belediye Başkanlığının 06.01.2014 tarih ve 83502474-750:2343 sayılı numaralı "Kullanım Hakkı İptali" konulu yazısı ile söz konusu protokolün; Büyükşehir Belediye Meclisinin 24.10.2013 tarih ve 2024 sayılı, Büyükşehir Belediye Encümeninin 27.11.2013 tarih ve 2808-2408 sayılı kararıyla Büyükşehir Belediyesinin projelerinde kullanılması planlandığı için intifa hakkı devir protokolünün 3'üncü maddesinde yer alan *"...Ancak Belediyenin söz konusu yere ihtiyacı olduğu takdirde sürenin bitimini beklemeden yerin teslimini isteyebilir"* hükmüne dayanılarak iptal edildiği Belediye Başkanlığına bildirilmiştir.

Yine, Büyükşehir Belediye Başkanlığının 09.09.2015 tarih ve 83502474.512.-164898 sayılı yazısı ile; özel bir firmaya kiralandığı tespit edilen taşınmazdan devir protokolünün bitim tarihi olan 27.11.2013 tarihinden sonra tahsil edilen kira bedellerinin de Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılması istenmiş ve yazılan yazılara herhangi bir cevap alınmadığı belirtilerek gereğinin yapılması tekiden bildirilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri, intifa hakkı devir protokolü ve kira kontratı birlikte değerlendirildiğinde; intifa hakkının 15 yıl süreyle verildiği, ancak Büyükşehir Belediyesinin ihtiyacı bulunduğu ve talep ettiğinde protokolün iptal edilerek devrin gerçekleştirileceği, Üsküdar Belediyesinin taşınmazı üçüncü kişilere kullanılabileceği, kira süresinin bitim tarihinin üç yıl olduğu, ancak Borçlar Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre kiraya veren sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla kira sözleşmesini sona erdirebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi tarafından protokol hükümlerine uygun olarak talep edilen taşınmazın Büyükşehir Belediyesine iade suretiyle devredilmediği, özel bir firmaya kiralandan taşınmazın kira sözleşmesinin on yıl dolmasına rağmen iptal edilmediği ve yeni kiracılık ilişkisi kurulduğu, ayrıca Büyükşehir Belediyesi tarafından elde edilen kira bedelleri talep edilmesine rağmen tahsil edilen tutarların gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 27.11.2013 tarihinde intifa hakkı iptal edilen ve ilgili İdare tarafından talep edilen taşınmazın iade suretiyle devredilmesi ve bu tarihten sonra tahsil edilen kira bedellerinin Büyükşehir Belediyesine aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 25: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait taşınmazlardan beş yılı aşan sürelerle kiraya verilenlerin kira bedellerinin belirlenmesinde, mevzuat hükümlerinin uygulanmaması sebebiyle günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı iş yeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu'nun konut ve çatılı işyerlerinin kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde ise;

"Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralandanın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir.

... ” denilmektedir.

Buna göre, taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hakim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

İdareye ait taşınmazlara ilişkin kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; 5 yıldan uzun süreli kiraya verilen veya 5 yıldan kısa süreli olmakla beraber beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesi bulunan çok sayıda taşınmaz bulunduğu, söz konusu taşınmazlara ilişkin beş yıldan sonraki kira artışlarının 6098 sayılı Kanun’un 344’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün aksine sözleşmesinde belirtilen ÜFE veya TÜFE oranında artırıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 13: 5 Yıldan Uzun Süreli ve Bedelin Güncellenmediği Taşınmazlar

Mahalle	Ada	Parsel	İlk Ay Kira Bedeli	Sözleşme Tarihi	Güncel Aylık Bedel
Rumi Mehmet Paşa	431	34-36	8.000,00 TL+KDV	1.06.2003	82.552,00-TL + KDV
Acıbadem	1083	67-68 Yanı Park Alanı	15.500,00 TL + KDV	12.09.2018	59.073,00-TL + KDV
Selamiali	1210	109	1.750,00 TL + KDV	5.02.2014	54.131,00-TL + KDV
Ferah	810	20-22	1.042,00 TL + KDV	30.10.2018	3.001,00-TL + KDV
Mimar Sinan	2651	2 ve 3	60.000,00 TL + KDV	10.04.2018	178.422,00-TL + KDV
Kısıklı	468	22-23	2.250,00 TL + KDV	27.03.2014	11.533,00-TL + KDV

Kısıklı	38	5 ve 6 Yanı Park Alanı	1.600,00 TL + KDV	16.03.2017	7.877,00-TL + KDV
Bulgurlu	93	27	1.100,00 TL + KDV	6.11.2017	3.168,00-TL + KDV
Mimar Sinan	2651	5	40.000,00 TL + KDV	14.02.2018	201.939,00-TL + KDV
Acıbadem	1341	66	12.500,00 TL + KDV	19.10.2012	81.810,49-TL + KDV
Selamiali	1210	143	1.234,00 TL + KDV	18.03.2019	5.752,36-TL + KDV
Mimar Sinan	436	48	330,00 ₺	1.01.2012	982,00 ₺
Mimar Sinan	2651	2	750,00 ₺	14.03.2018	2.450,00 ₺
Burhaniye	737	35		1.08.2016	1.820,00 ₺
					1.820,00 ₺
					1.820,00 ₺
					1.820,00 ₺
					1.820,00 ₺
Mimar Sinan	2651	2	8.000.000,00 Eski Türk Lirası	19.06.1989	146.222,00-TL+KDV
Mimar Sinan	239	127	50.000,00 TL + KDV	1.01.2012	191.657,00-TL + KDV

İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin kurulduğu tarihten bu yana kira bedelinin her yıl ÜFE veya TÜFE oranında artırılması ve kira sözleşmelerinde emsal uygulanmaması İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; süresi beş yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinin beş yıldan sonraki kira bedelleri 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak mezkûr Kanun'da belirtilen süreler içerisinde İdare tarafından dava açılması suretiyle hâkim tarafından belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin sözleşme sürelerinin sonunda yeniden ihalesinin yapılmadığı, sözleşme hükümleri çerçevesinde kira artışı yapılmak suretiyle kira sürelerinin uzatıldığı; çatılı işyerlerinden 10 yıldan fazla süresi uzatılan sözleşmelerin bulunduğu tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun kapsamında olduğu düzenlenmiştir.

“Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde; istisnaları olmakla birlikte kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75'inci maddesinde; taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden, taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenileceği; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, ecrimisil alınacağı; işgal edilen taşınmaz malların, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinde de “2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.” denilmiştir.

Ayrıca, 5393 sayılı Kanun'un “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendine göre; taşınmazların üç yıldan fazla süre ile kiralanmasına karar vermek belediye meclisinin, “Encümenin Görev ve Yetkileri” başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendine göre ise; taşınmazların üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek encümenin görev ve yetkileri arasında yer almaktadır.

Öte yandan, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralalarına ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun'un 347'nci maddesinin birinci fıkrasında ise,

"Konut ve çatılı işyeri kiralalarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin taşınmazlarını 2886 sayılı Kanunda yer alan ihale usulleri ile on yılı geçmemek üzere kiraya verebileceği, üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermenin encümen tarafından, üç yılı aşkın kiralamalara ilişkin kararın ise belediye meclisi tarafından alınacağı, konut ve çatılı işyeri kiralalarında kiraya veren sözleşme süresinin sonuna dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği ancak on yıllık uzama süresinin bitiminden üç ay önce bildirimde bulunarak sözleşmeyi sona erdirebileceği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, 2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerine göre; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların kira sözleşmelerinin sona ermesine rağmen kiracıları tarafından tahliye edilmemesi ve kullanılmaya devam edilmesi durumunda mevcut kiracılar işgalci durumuna düşmektedir. İşgalci durumuna düşen kiracılar hakkında da 2886 sayılı Kanunda yer alan ecrimisil ve tahliyeye ilişkin hükümlerde uygulanacaktır.

Diğer yandan, 2886 sayılı Kanuna göre ihalenin ilanına ilişkin usul ve geçici teminat tutarı tahmin edilen bedel üzerinden, kesin teminat tutarı ise ihale bedeli üzerinden belirlenmektedir. Buna göre; idareler tek yıl üzerinden ihaleye çıktıkları kiralamalarda on yıl boyunca kira sözleşmelerini sona erdiremeyeceğinden, teminat tutarlarının eksik belirlenmesine, ilan usullerinde ise daha çok istekliye ulaşabilecek yayın araçlarından ziyade daha yerel düzeyde kalacak ilan usulleri ile ihalenin ilan edilerek rekabetin tam olarak sağlanmamasına sebebiyet verecektir. Ayrıca taşınmaz kiralamalarına ilişkin kararın belediyenin hangi yetkili organı tarafından alınacağına ilişkinde uyumsuzluk oluşmaktadır.

İdarenin kiraya verdiği taşınmazlar üzerinde yapılan incelemede; ayrıntıları aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin sözleşme sürelerinin sonunda yeniden ihale yapılmaksızın sözleşme hükümleri çerçevesinde kira artışı yapılmak suretiyle kira sürelerinin uzatıldığı; çatılı işyerlerinden 10 yıldan fazla süresi uzatılan sözleşmelerin bulunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 14: Sözleşme Süresi ve On Yıllık Uzama Süresi Aşıldığı Halde Tahliye Edilmeyen ve Yeniden İhale Edilmeyen Taşınmazlar

Mahalle	Ada	Parsel	İhale Usulü	İhale Tarihi	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Süresi
Rumi Mehmet Paşa	431	34-36	2886 / 45 Açık İhale	28.04.2003	1.06.2003	3 yıl
Mimar Sinan	436	48	2886 / 45 Açık İhale	19.01.2012	1.01.2012	1 YIL
Mimar Sinan	2651	2	2886 / 45 Açık İhale	19.06.1989	19.06.1989	1 YIL
Mimar Sinan	239	127	2886 / 45 Açık İhale	3.11.2011	1.01.2012	10 YIL

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve bir taşınmazın kiralama ihalesinin yapıldığı, diğer taşınmazlar için gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin kiralamalarında on yıllık uzama sürelerini de dikkate alarak kiralama ihalelerini gerçekleştirmesi, on yılı aşkın kiralamaları için 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak açıklık ve rekabet ilkesi gereği yeniden ihale yapılması ve taşınmazların kira bedelinin gerçek piyasa rayiçlerine göre belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan taşınmazını özel elektrik dağıtım şirketince trafo alanı olarak kullanılmak üzere kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ'ye (TEDAŞ) tahsis ettiği görülmüştür.

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

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

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer Yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde;

"(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır."

hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hasıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece taşınmazların TEDAŞ'a devrine ilişkin yukarıdaki süreçler işletilmeksizin 2013 yılından sonra 42 adet taşınmazı trafo inşası sebebiyle TEDAŞ ve BEDAŞ'a tahsis ettiği tespit edilmiştir.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlere başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden TEDAŞ adına yapılan trafo tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik ve Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Kadar Eksik Ödenmesi

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin sosyal güvenlik primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla Şirket tarafından söz konusu yükümlülükler ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, bunun sonucunda ise söz konusu borçların yapılandırılarak zamlı olarak 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.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; belediyenin kendi şirketlerinden temin ettiği personele yönelik olarak yaptığı ödemeler net ücret, bireysel

emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan sosyal güvenlik primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin sosyal güvenlik primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan şirket işçileri için Belediye Şirketine hakedişlerin eksik ödenmesi sonucunda doğan vergi ve sosyal güvenlik prim borçları nedeniyle söz konusu borçlara mahsuben bazı taşınmazlarını hazineye ve Sosyal Güvenlik Kurumuna devredildiği tespit edilmiştir. Bu kapsamda İdarenin, şirketin vergi borçlarına mahsuben 27.04.2023 tarihinde 12.592.457,65 TL değerinde, 20.07.2023 tarihinde 38.323.890,12 TL değerinde taşınmazının Hazineye, 23.10.2023 tarihinde ise, 73.000.000,00 değerinde taşınmazının da SGK'ya devredildiği görülmüştür.

İdare tarafından benimsenen bu yaklaşım sonucunda alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken borçlar gecikmeye uğramakta ve bu gecikme dolayısıyla söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve söz konusu hususun nakit yetersizliği nedeniyle oluştuğu belirtilerek nakit durumuna göre bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

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 Kamu Mali Yönetim ve Kontrol 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

binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanabilecektir.

BULGU 29: Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Sürekli Olarak Vekâleten ve Tedviren Görevlendirmelerin Yapılması

İdarenin bazı müdürlüklerinde; müdür kadrosu dolu olduğu halde başka bir memurun müdür kadrosuna sürekli olarak vekâlet ettirildiği veya tedviren görevlendirme yapıldığı, kadroyu işgal eden personele ise diğer memuriyet kadrolarında görev yaptırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları” başlıklı 86'ncı maddesine göre; 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 atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir.

Tedviren görevlendirmenin de 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 düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, bir görevin vekâleten veya tedviren gördürülebilmesi için atama yapılacak kadroya ilişkin belli koşulların oluşması gerekmektedir. Bunun için ilk koşul ilgili kadronun boş olmasıdır. Müdür kadrolarının dolu olması durumunda bu kadrolara 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan haller dışında vekâleten görevlendirme yapılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Kültür İşleri Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğü kadrolarının hâlihazırda dolu olmasına ve geçici olarak görevden ayrılma durumu da söz konusu olmamasına rağmen İdare tarafından vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin yapıldığı tespit edilmiştir.

Kadroları işgal eden müdürler İdarede diğer memuriyet kadrolarında görevlerine fiilen devam etmekte ve müdür kadrosu haklarından yararlanmaktadırlar. Bunların yerlerine ise başka

müdürler veya diğer personel vekâleten görevlendirilmiştir. Dolayısıyla bu kadrolara yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin kanuni dayanağı bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, vekâlet veya tedviren görevlendirmeye sadece mevzuatta öngörülen şartların oluşması halinde başvurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 30: Bazı Belediye Personelinin Kadrosu Olmayan Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilmesi

İdare tarafından Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te kadro olmayan başkan danışmanı kadrosuna personel görevlendirildiği ve bu kadronun fiilen kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediye Teşkilatı” başlıklı 48’inci maddesinde Belediye teşkilâtının, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı, beldenin nüfusu, fizikî 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 birimlerin oluşturulabileceği ve bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin belediye meclisinin kararıyla olacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in; “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, Yönetmelik’in amacının kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu belirtilmiş; “Kadroların Tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında ise Yönetmelik’e ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılmayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki açıklanan mevzuat hükümlerine göre, söz konusu Yönetmelik’in eki cetvellerinde İdare için tespit edilen kadroların kullanılması ve İdareye ihdas edilmeyen kadroların kullanılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kadrosu olmayan başkan danışmanlığı ve başkan yardımcısı danışmanlığına ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen 8 personelin görevlendirildiği ve bu kadronun fiilen kullanıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 15:Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilen Personel

Sıra No	Statüsü	Fiili Görevi	Kadrosu
1	Memur	Başkan Danışmanı	Tesisler Müdürü
2	Memur	Başkan Danışmanı	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürü
3	Memur	Başkan Danışmanı	Yapı ve Kontrol Müdürü
4	Memur	Başkan Danışmanı	Emlak ve İstimlak Müdürü
5	Memur	Başkan Danışmanı	Başkan Yardımcısı
6	Memur	Başkan Danışmanı	Kültür İşleri Müdürü
7	Memur	Başkan Danışmanı	Veteriner İşleri Müdürü
8	Memur	Başkan Danışmanı	Yazı İşleri Müdürü

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in eki cetvellerde İdare için tespit edilen kadroların kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 31: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak sosyal çalışmalardan yararlanma, emeklilik tazminatı, toplu taşıma kartı, mazeret izni, çalışanların eğitimi, doğal afet yardımı gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; sosyal denge sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu bağlamda; belediyelere sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak tanınan yetki, sosyal denge sözleşmesi yapıp yapmama konusunda irade serbestisi olmakla beraber tavan tutara uyulmak şartıyla ödenecek sosyal denge tazminatının belirlemesi ile sınırlıdır. Dolayısıyla, idareler ile sendikalar arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal

denge tazminatının parasal tutarının dışında herhangi düzenlemenin yer almaması gerekmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; Üsküdar Belediye Başkanlığı ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, “Sosyal Çalışmalardan Yararlanma”, “Emeklilik Tazminatı”, “Toplu Taşıma Kartı”, “Mazeret İzni”, “Çalışanların Eğitimi”, “Doğal Afet Yardımı” gibi hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp yukarıda yer verilen 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare ile yetkili sendika arasında imzalanacak sözleşmelerin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatı sözleşmelerine sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 32: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi

İdarenin muhasebe sisteminde amortisman tabi varlıklarını ayrı ayrı yardımcı hesap kodlarıyla kaydedilemediği ve duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 187’nci maddesinde, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortisman tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, Yönetmelik’in “Tutulacak Diğer Defterler” başlıklı 491’inci maddesinde, kamu idaresinin muhasebesinde tutulması zorunlu defterler arasında “Duran Varlıklar Amortisman Defteri” de sayılmıştır. Bu doğrultuda olmak üzere, Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin (47) sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 9’uncu maddesinde, amortisman tabi her bir varlığın, Ek-2’de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin muhasebesinde, taşınmazların ilgili duran varlık hesaplarına yardımcı hesap kodlarıyla ayrı ayrı kaydedilmediği ve Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmaması nedeniyle de her bir taşınmaz için ayrılması gereken amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir.

Belirtilen durumlar itibarıyla, duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığına bilinmemesi veya duran varlığın amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam edilmesi söz konusu olabilecektir. Bu bağlamda, amortisman tutarları da gerçeği yansıtmayacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, amortisman tutarlarının gerçeğe uygun ayrılmasını temin için amortisman defterinin tutulması ve her bir duran varlık için amortisman işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 33: Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi

İdarece Sayıştay'a verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerden bazılarının zamanında gönderilmediği görülmüştür.

01.01.2020 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslarda; Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince tutulan defter, kayıt, belge ve bilgilerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yerleri ve yöntemleri ile sürelerine ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir.

Söz konusu Usul ve Esasların "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarenin muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formunu ve kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir bilgi formunu hesap dönemi başında göndereceği ifade edilmiştir. Aynı madde bünyesinde birleştirilmiş veriler defterinin de aylık olarak gönderilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Usul ve Esasların “Defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme yeri ve süresi” başlıklı 6’ncı maddesinde de hesap dönemi başında verilecek bilgilerin ocak ayı sonuna kadar Başkanlığa gönderileceği, birleştirilmiş veriler defterinin ise takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gerektiği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; bilgi formlarının gönderiminde ay bazında sarkma olduğu, birleştirilmiş veriler defterinin gönderiminde ise üç aylık gecikmelerin yaşanarak birkaç ayın veri gönderiminin toplu bir şekilde yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri doğrultusunda hesap dönemi başında verilecek bilgilerin ocak ayı sonuna kadar, birleştirilmiş veriler defterinin takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 34: Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

İdarenin 2023 yılı bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mali Tablo Hazırlama Rehberi gereği yer verilmesi gereken “Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notlar”ın hazırlanmadığı ve mali tablolara ek olarak sunulmadığı görülmüştür.

08.01.2018 tarih ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değişik Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notlar” başlıklı 326/A maddesinde, mali tabloların en iyi şekilde anlaşılması amacıyla kamu idarelerince seçilen ve uygulanan önemli muhasebe politikaları hazırlanan mali tablolara ek olarak sunulacağı, muhasebe düzenlemelerinde hangi muhasebe politikalarının uygulanacağına ilişkin açık bir şekilde hüküm bulunması halinde bu düzenlemelerin ilgili hükümlerine atıflar yapılabileceği, mali tabloların notlar bölümünde muhasebe politikalarına ilişkin hangi bilgilere yer verileceği, sunulan muhasebe politikalarının ve mali tablolara ilişkin notların hangi bilgileri içereceği, kontrol edilen kurum ya da kuruluşlar ile kontrol eden idareler tarafından karşılıklı ilişkilerin açıklanacağı, devlet muhasebesi standartlarında açıklanması öngörülen hususlara mali tabloların dipnotlarında yer verileceği, mali tabloların anlaşılır olması ve diğer kamu idarelerinin mali tablolarıyla karşılaştırılabilmesi için notlar sunulabileceği, çerçeve hesap

planında yer verilmemiş olmasına rağmen açıklanması önemli olan hususlara notlar bölümünde yer verileceği düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Mali raporlamada süreler" başlıklı 327'nci maddesinde göre, temel mali tablolar yıllık dönemler itibarıyla takip eden yılın Nisan ayı sonuna kadar, diğer mali tablolar ise aylık dönemler itibarıyla takip eden ayın sonuna kadar hazırlanarak idarelerin resmi internet sitesinde yayınlanır.

Mali tabloların sunulmasına ilişkin 21.02.2019 tarihli Hazine ve Maliye Bakanlığı Genel Yazısında, anılan Yönetmelik'te yapılan değişiklikle getirilen yeni düzenlemenin, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince 2018 yılına ilişkin mali tabloların sunulması sırasında ilk defa uygulanacak olması nedeniyle; idarelerce hazırlanacak mali tabloların adil gösterimini ve ilgililiğini, karşılaştırılabilirliğini, doğrulanabilirliğini ve anlaşılabilirliğini arttırmak, uygulamayı yönlendirmek ve uygulama birliğini sağlamak amacıyla hazırlanan "Mali Tablo Hazırlama Rehberi"nin yayımlandığı belirtilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından 2018 yılına ilişkin mali tablolarının anılan Rehber'de belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanıp yayımlanmasının gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Yönetmelik ve Rehber gereği yer verilmesi gereken önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notların bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mali Tablo Hazırlama Rehberi gereği yer verilmesi gereken önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notların hazırlanarak mali tablolarda ek olarak sunulması gerektiği düşünülmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması” başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi” başlığıyla Bulgu 32 olarak yer almaktadır.
Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının

			Zamanında Gönderilmemesi” başlığıyla Bulgu 33 olarak yer almaktadır.
İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi” başlığıyla Bulgu 11 olarak yer almaktadır.
Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması” başlığıyla Bulgu 20 olarak yer almaktadır.
Kamu İhale Kanunu’na Eklenen Geçici 5 ve 6. Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na Eklenen Geçici 5’inci ve 6’ncı Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi” başlığıyla Bulgu 23

			olarak yer almaktadır.
Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi” başlığıyla Bulgu 22 olarak yer almaktadır.
İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmayan İşyerlerine Mevzuatta Öngörülmemesine Rağmen Süre Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmayan İşyerlerine Mevzuatta Öngörülmemesine Rağmen Süre Verilmesi” başlığıyla Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan Bazı İşyerlerinin Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan Bazı İşyerlerinin Bulunması” başlığıyla Bulgu 17 olarak yer almaktadır.
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Telekomünikasyon

			Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması” başlığıyla Bulgu 27 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 26 olarak yer almaktadır.
Bazı Belediye Personelinin Kadrosu Olmayan Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı Belediye Personelinin Kadrosu Olmayan Başkan Danışmanı

			Olarak Görevlendirilmesi” başlığıyla Bulgu 30 olarak yer almaktadır.
Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Personelin Sürekli Olarak Vekâlet Ettirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Sürekli Olarak Vekâleten ve Tedviren Görevlendirmelerin Yapılması” başlığıyla Bulgu 29 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödemesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması” başlığıyla Bulgu 31 olarak yer almaktadır.
İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Belediye Personeline İndirim ve Muafiyet Uygulanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Ticari Nitelikte Olmayan İndirim ve Muafiyet Uygulanması” başlığıyla Bulgu 6 olarak yer almaktadır.

Mevzuatı Gereği Hayvan Bakımevleri Kurmak ve Rehabilitasyon İşlemlerini Gerçekleştirmek İçin Ayrılması Gereken Payların Ayrılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Mevzuatı Gereği Hayvan Bakımevleri Kurmak ve Rehabilitasyon İşlemlerini Gerçekleştirmek İçin Ayrılması Gereken Payların Yeterince Ayrılmaması ve Ayrılan Payların Amacı Dışında Kullanılması” başlığıyla Bulgu 12 olarak yer almaktadır.
İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi” başlığıyla Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının

			Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi” başlığıyla Bulgu 5 olarak yer almaktadır.
--	--	--	--