



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ESENLER BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	69

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Süre Belirtilmeksizin Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazlar... 29	
Tablo 9: Meclis Kararı ile Yapılan Taşınmaz Tahsisleri	32
Tablo 10: Ecrimisil Karşılığı Kullanılan Taşınmazlar.....	37

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
ESKON	Esenler İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
ESPER	Esenler Belediyesi Personel Anonim Şirketi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İSMEK	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TL	Türk Lirası
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
2. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılamaması
3. İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması
4. İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Diğer Bulgular

1. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsili ile Muhasebeleştirilmesinde Hatalı İşlemlerin Olması
2. Gecekondu Fonu Gelirlerinin Takip ve Tahsilinde Hatalı İşlemlerin Yapılması
3. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
4. Devlet İhale Kanun Kapsamında Yapılan Bazı İhalelerin Şartname ve İlanlarında Bazı Bilgilerin Eksik Olması
5. İdare Taşınmazlarının Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi ve İdarece Kiralanan Bazı Taşınmazların Tahsise Konu Edilmesi
6. Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması
7. Taşınmazların Kiralanmasına İlişkin Yapılan Bazı İhalelerin Şartnamelerinde Rekabeti Engelleyici Hükümlere Yer Verilmesi
8. İdarenin Mülkiyetinde Yer Alan Taşınmazın Mevzuat Hükümlerine Aykırı Bir Şekilde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kullanılması

9. İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması
10. Tekstil Atıklarının Toplanması, Taşınması ve Geri Kazanımı İşinin İhale Edilmeksizin Protokolle Yapıtılması
11. Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması
12. Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Tahsil Edilmemesi
13. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirleri Payının Takip Edilmemesi
14. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması
15. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi
16. Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Görevlendirme Yapılması
17. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
18. Toplu İş Sözleşmesinde Yer Alan Birleştirilmiş Sosyal Yardım Ödemelerinin Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Matrahlarına Dâhil Edilmesinde Zorluk Bulunması
19. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
20. Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların İdare Hesaplarına Ertesi Gün Yatırılmaması
21. Ulusal Bayram Günlerinde Çalışan İşletmelerden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
22. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
23. Taşınır İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

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

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

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Esenler 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.

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

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

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

Esenler Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve İç Denetim Birimidir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	903	232
Sözleşmeli Personel	-	53
Kadrolu İşçi	450	34
Geçici İşçi	-	7
Toplam	1353	326
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1187

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	45.860.000,00	4.141.000,00	50.001.000,00	43.050.224,81	6.950.775,19	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	6.178.000,00	520.000,00	6.698.000,00	5.836.283,84	861.716,16	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	291.857.000,00	40.798.311,56	332.655.311,56	292.867.182,42	39.788.129,14	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	6.000.000,00	448.000,00	6.448.000,00	6.447.330,20	669,80	0,00
5	Cari Transferler	0,00	15.955.000,00	3.643.000,00	19.598.000,00	17.870.920,88	1.727.079,12	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	100.600.000,00	-15.550.311,56	85.049.688,44	60.618.435,58	24.431.252,86	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	23.000.000,00	4.000.000,00	27.000.000,00	6.214.416,99	20.785.583,01	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	38.000.000,00	-38.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	527.450.000,00	0,00	527.450.000,00	432.904.794,72	94.545.205,28	0,00

Esenler Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 527.450.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 432.904.794,72 TL bütçe gideri yapılmış, 94.545.205,28 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	83.100.000,00	103.125.571,91	38.037,59	103.087.534,32	124,05
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	62.600.000,00	23.458.894,31	88.893,03	23.370.001,28	37,33
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	13.000.000,00	11.370.733,42	34.758,17	11.335.975,25	87,20
05-Diğer Gelirler	163.400.000,00	186.509.883,18	0	186.509.883,18	114,14
06-Sermaye Gelirleri	205.350.000,00	55.849.999,35	130.000,00	55.719.999,35	27,13
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09-Red ve İadeler	0	0	0	0	0
Toplam	527.450.000,00	380.315.082,17	291.688,79	380.023.393,38	72,0

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %72,05 seviyesinde gerçekleşmiş olup diğer gelirler %114,14 ile vergi gelirleri de %124,05 ile beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %37,33, sermaye gelirleri ise % 27,13 oranında beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	45.860.000,00	43.050.224,81	93,87
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.178.000,00	5.836.283,84	94,47
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	291.857.000,00	292.867.182,42	100,35
04-Faiz Gideri	6.000.000,00	6.447.330,20	107,46
05-Cari Transferler	15.955.000,00	17.870.920,88	112,01
06-Sermaye Giderleri	100.600.000,00	60.618.435,58	60,26
07-Sermaye Transferleri	23.000.000,00	6.214.416,99	27,02
08-Borç Verme	0	0	0
09-Yedek Ödenekler	38.000.000,00	0	0
Toplam	527.450.000,00	432.904.794,72	82,08

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 82,08 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferlerde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 12,01 oranında aşılmıştır. Faiz giderleri beklenenin üstünde %107,46 olarak gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	73.777.469,56	87.244.777,17	103.125.571,91	18,25	18,20
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.001.697,78	30.508.075,75	23.458.894,31	-25,59	-23,11
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	13.317.108,82	24.161.766,54	11.370.733,42	81,43	-52,94
Diğer Gelirler	121.950.162,37	142.724.777,86	186.509.883,18	17,04	30,68

Sermaye Gelirleri	114.569.043,37	23.619.921,74	55.849.999,35	-79,38	136,45
Toplam	364.615.481,90	308.279.319,06	380.315.082,17	-15,45	23,37
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	999.696,84	4.646.520,74	291.688,79	364,79	-93,72
Net Toplam	363.615.785,06	303.632.798,32	380.023.393,38	16,49	25,15

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 76.390.595,06 TL'lik (%25,15) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 12.791.033,12 TL (%52,94) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 15.880.794,74 TL (%18,20), diğer gelirlerde 43.785.105,32 TL (%30,68) ve sermaye gelirlerinde 32.230.077,61 TL (%136,45) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	36.513.815,26	41.350.047,21	43.050.224,81	13,24	4,11
SGK Devlet Prim Giderleri	4.928.483,05	5.190.633,80	5.836.283,84	5,32	12,44
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	184.243.298,54	204.992.431,82	292.867.182,42	11,26	42,87
Faiz Giderleri	8.520.223,35	1.922.860,73	6.447.330,20	-77,43	235,30
Cari Transferler	17.745.698,07	12.543.288,85	17.870.920,88	-29,32	42,47
Sermaye Giderleri	89.576.050,67	94.674.505,03	60.618.435,58	5,69	-35,97
Sermaye Transferleri	5.883.114,75	3.022.644,19	6.214.416,99	-48,62	105,60
Toplam	347.410.683,69	363.696.411,69	432.904.794,72	4,69	19,03

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 69.208.383,03 TL (%19,03) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 1.700.177,60 TL (% 4,11), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 645.650,04 TL (% 12,44), cari transferlerin 5.327.632,03 TL (% 42,47) sermaye transferleri 3.191.772,80 TL arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 408.371.981,21 TL, Faaliyet Geliri 341.926.575,64 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 66.445.405,57 TL olarak gerçekleşmiştir.

Esenler 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	ESPER ESENLER BELEDİYESİ PERSONEL AŞ	1.000.000,00	1.000.000,00	100
2	ESKON ESENLER İNŞAAT SAN ve TİC AŞ	12.000.110,00	12.000.110,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
- 1) Bilanço

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Kurumun muhasebe ve mali işlemleri ile mali raporlarının güvenilirliği, büyük ölçüde etkili bir iç kontrol sisteminin varlığına bağlıdır. Bunun için de, öncelikle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, bu Kanun'a tabi kurumların, iç kontrol amacına yönelik gerekli düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. Bu amaçla, iç kontrol ve iç denetim birimlerinin oluşturulması, kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, iç denetim faaliyetleri ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesi, bilişim sisteminin güvenilirliği için gerekli tedbirlerin alınması, mali işlem süreçleriyle ilgili olarak her türlü bilgi iletişiminin kolaylıkla sağlanması, üst yönetimce de kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve desteklenmesi büyük önem kazanmaktadır.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise

İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

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

Bu kapsamda;

İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmış olup sonrasında herhangi bir revize çalışması yapılmamıştır. İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi tam olarak sağlanamamıştır. Kurumdaki tüm personel “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Ek 1’inde yer alan “Etik Sözleşmesini” imzalamış ve bu sözleşmeler personelin özlük dosyasında yer almaktadır. İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiştir. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiştir. Stratejik plan İdarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır. İdare, bütçesini stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlamıştır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. İdarenin tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış, bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve duyurulmaktadır.

İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmekte, ancak üst yöneticiye raporlama

yapılmamaktadır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve üst yöneticinin onayından geçen İç Denetim Yönergesi bulunmaktadır. Ancak İç Denetim Birimi tarafın hazırlanan İç Denetim Yönergesinin güncellenmesi gerekmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan iç kontrol standartları için gerekli şartların yerine getirilmesi için çalışmalar başlatılmış ancak henüz tamamlanmamıştır. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

İdarede 3 adet olan İç Denetçi kadrosundan 1 adedi doludur. Bu nedenle de fiilen İç Denetim Birimi mevcut olmakla birlikte İç Denetçi sayısı 3'ün altında olduğu için ilgili mevzuat gereği başkanlık olarak kurulamamıştır. İdarede görev yapan İç Denetçi ilgili mevzuat gereğince İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından verilen A4 düzeyinde Kamu İç Denetçi Sertifikasına sahiptir. İç Denetçi tarafından İç Denetim mevzuatının ilgili hükümleri gereğince hazırlanan ve üst yönetici tarafından onaylanan, 3 yıllık İç Denetim Planı ve bu plan kapsamında hazırlanan yıllık İç Denetim Programı vardır. Söz konusu plan ve program kapsamında yapılan denetimler sonucunda; her yıl düzenlenen İç Denetim Raporları İç Denetim Koordinasyon Kuruluna düzenli olarak süresi içerisinde gönderilmektedir. İç denetçiye asli görevleri dışında herhangi bir görev verilmemiştir.

Belirtilen hususlar kapsamında, İdarede mevcut iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatının gereklerinin kısmen yerine getirildiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

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

Taşınmaz tapu bilgilerini fiili durumla uyumlulaştırma, numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin 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 işlemlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük, kullanan idarenin 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; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali

tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, mevzuatında belirtilen süre itibariyle taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılmadığı ve numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin tamamlanamadığı, bunlara bağlı olarak da muhasebe kayıtlarının güncellenemediği ve belirtilen eksikliklerin 31.12.2021 tarihi itibariyle devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, yeni oluşturulan taşınmaz programına Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından verilerin kontrol edilerek girildiği, taşınmaz envanterinin günlük güncellenip, muhasebe kayıtları ile entegrasi için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen kayıt ve işlemlerin tamamlanmaması nedeniyle, 2021 bilançosunda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu hatalı tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılması ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılmasının

İdarenin muhasebe sisteminde taşınmazların ayrı ayrı yardımcı hesap kodlarıyla kaydedilemediği, duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı ve tüm taşınmazların toplam değeri üzerinden amortisman ayrıldığı 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 amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 202'üncü maddesinde de, bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü

içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı; 203'üncü maddesinde ise "Maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yılsonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bu durumda, maddi duran varlıkların her biri için ayrılan amortismanın Yönetmelik'te belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

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; dolayısıyla, 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesaplarında kayıtlı taşınmazların her biri için ayrı ayrı değil, kümülatif rakam üzerinden amortisman ayrıldığı, Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmaması nedeniyle de her bir taşınmaz için ayrılan amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir. Ancak denetim esnasında, Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmıyor olması sebebiyle hatalı amortisman hesabının tutarı hesaplanamamıştır.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, taşınmaz ve muhasebe programı güncelleme çalışmalarının devam ettiği ve çalışmalar sonuçlandığında her bir taşınmaz için ayrı ayrı amortisman ayrılacağı ifade edilmiştir. Ancak, İdarenin envanterinde bulunan yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binalara, Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde yer alan süre ve oranlarda amortisman ayrılmaması ve birikmiş amortismanlar

hesabına kaydedilmemesi nedeniyle İdarenin 2021 bilançosunda, 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubu hatalı tutarlarla yer almıştır.

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

BULGU 3: İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

2021 yılı içerisinde muhtelif tarihlerde kamuya terk olarak bağışlanan taşınmazların İdarenin muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bağış ve yardımlar" başlıklı 17'nci maddesinin ikinci fıkrasında; yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların ise değerlendirmeye tabi tutularak kayıt altına alınacağı düzenlemesi yapılmıştır.

Yönetmelik'in 187'nci maddesinde maddi duran varlıklara ilişkin düzenlemelere yer verilmiş olup maddi duran varlıklar hakkında 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümlerinin uygulanacağı ayrıca, bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2021 yılı içerisinde muhtelif tarihlerde olmak üzere toplam 24 adet taşınmazın kamuya terk olarak İdareye bağışlandığı ancak, söz konusu taşınmaz kayıtlarının Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından tutulmasına karşın muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2022 yılından itibaren 3194 sayılı Kanun gereği Belediyeye "kamuya terk" olarak bağışlanan taşınmazların taşınmaz programına alındığı ve anlık güncellendiği ifade edilmiştir. Ancak, 2021 yılı içerisinde muhtelif tarihlerde "kamuya terk" olarak İdareye bağışlanan taşınmazların, 31.12.2021 tarihi itibarıyla muhasebe kayıtlarına alınmamış olması nedeniyle, 2021 bilançosunda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu eksik tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, Belediyeye "kamuya terk" olarak bağışlanan taşınmazların mevzuatında belirtildiği üzere muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 4: İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yolların bakımında ve onarımında kullanılmak üzere İBB tarafından yapılan ve İdarece bu amaçla kullanılan asfalt hibesinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun tanımlar başlıklı üçüncü maddesinde alınan bağış ve yardımların kamu geliri olduğu ifade edilmiş olup 40'ıncı maddesinde ise kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

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

Belirtilmiştir.

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

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

Yönetmelik'in 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına ilişkin 190'ıncı ve 191'inci maddelerinde; bu hesabın herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için,

yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünüleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen yeraltı ve yerüstü düzenlerine ilişkin tutarların yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedileceği;

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

Yönetmelik'in 600-Gelirler Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 369'uncu maddesinde ise bedelsiz olarak intikal eden varlıkların, tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği;

İfade edilmiştir.

Bu bağlamda, İBB tarafından hibe edilen asfalt İdare tarafından teslim alındığında; asfaltın stoklanıp peyderpey ya da stoklanmadan doğrudan imalata dâhil edilmesi, yapım işinin devam etmesi ya da geçici kabulün yapılması durumlarına göre Yönetmelik'te açıklanan şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile, hibe alınan asfaltın, duruma göre 150, 251, 258 ve 600 no.lu hesaplar üzerinden mali tablolara aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İBB tarafından 28.06.2021 tarih ve 461 sayılı Meclis Kararı uyarınca yapılan ve İdarece 09.07.2021 tarih ve 52 sayılı Meclis Kararı ile kabul edilen hibe asfaltın bedelinin 3.036.475,55 TL olduğu; asfaltın 373.446,48 TL bedellik kısmının 2020/351321 "Esenler Genelindeki Cadde ve Sokaklarda Mevcut Asfaltın Nakliyesi, Serilmesi ve Baca Yükseltilmesi İş'i" ihalesi kapsamında serildiği ve bu işe ait geçici kabulün yapıldığı dolayısıyla söz konusu kısmın 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında yer alması gerektiği; kalan 2.663.029,07 TL bedellik kısmının ise diğer ihaleler kapsamında serildiği ancak henüz geçici kabulü yapılmadığı için 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alması gerektiği; ayrıca söz konusu hibe tutarı olan 3.036.475,55 TL'lik asfaltın tamamının alındığı için 600-Gelirler Hesabında yer alması gerektiği; İdarenin ise, İBB'den aldığı asfalt hibelerini kullandığında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak;

geçici kabulü yapıldığında 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak olarak kaydetmediği ve muhasebe kayıtlarında izlemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, asfalt hibesinin muhtelif yol tamir ve bakım, onarım çalışmalarında kullanıldığı, söz konusu hibe asfaltın Fen İşleri Müdürlüğü kayıtlarında aynı yardım olarak yer aldığı, bundan sonraki süreçte muhasebe kayıtlarına alma işleminin de titizlikle sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak, İdarece hibe alınan ve imalata giren asfaltın muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, 2021 yılı bilançosunda 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 373.446,48 TL, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 2.663.029,07 TL ve faaliyet sonuçları tablosunda da 600-Gelirler Hesabı 3.036.475,55 TL eksik tutarlarla yer almıştır.

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

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsili ile Muhasebeleştirilmesinde Hatalı İşlemlerin Olması

Otopark bedelleri kapsamında İdare tarafından tahsil edilen bedellerin, bütçe geliri olarak kaydedilmediği ve vadeli hesapta tutulmadığı ayrıca, 2021 yılında İdarece tahsil edilmesi gereken bazı otopark bedellerinin ise İBB tarafından 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 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ile eklenen son

fikrasında; “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 dördüncü fıkrasında; otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak Otopark Hesabına yatırılması; bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Aynı maddenin 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 işlettilmesi 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.

Diğer yandan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar” başlıklı 18’inci maddesinin üçüncü fıkrasında, parselinde otopark ihtiyacı karşılanmayan yapılardan alınan ve bankada açılacak otopark hesabına

yatırılacak paraların gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedileceği, tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere gider bütçesinin ilgili tertibine ödenek konulacağı düzenlenmiştir.

Bu itibarla, parselinde otopark ihtiyacı karşılanmayan yapılardan otopark bedellerinin ilçe belediyelerince tahsil edilmesi, ilgili tutarların kamu bankaları nezdinde açılacak vadeli mevduat niteliğindeki hesapta izlenmesi ve otopark bedelleri tahsil edilirken bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Detay Hesap Planına uygun olacak şekilde otopark bedeli tahakkuk ettirildiğinde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının 05.09.01.51 (Otopark Yönetmeliği Uyarınca Alınan Otopark Bedeli) ekonomik alt koduna borç, 600-Gelirler Hesabının 05.09.01.51 ekonomik alt koduna alacak kaydedilmeli; tahsilat sağlandığında ise 102-Bankalar Hesabı veya ilgili diğer hesaba borç, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının 05.09.01.51 ekonomik alt koduna alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabının 05.09.01.51 ekonomik alt koduna alacak kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden itibaren Esenler ilçesi sınırları dâhilindeki yapılardan 2.069.420,00 TL otopark bedelinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği, Esenler Belediyesi tarafından tahsil edilen 1.088.231,00 TL otopark bedelinin ise 102-Bankalar Hesabına borç, 333-Emanetler Hesabına alacak olarak kaydedildiği ve izlenen banka hesabının vadeli mevduat hesabı niteliğinde olmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, uygulamanın 22.02.2018 tarihine kadar İstanbul Otopark Yönetmeliği doğrultusunda; 22.02.2018 tarihinden sonra ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının çıkartmış olduğu Otopark Yönetmeliği doğrultusunda yürütüldüğü; Bakanlığın çıkardığı Yönetmelik'te Geçici 2'nci madde kapsamında 31.12.2021 tarihine kadar belgesini sunan projeler için tespit edilen otopark ücretlerinin İstanbul Otopark Yönetmeliği'nin tarif ettiği şekli ile İstanbul Büyükşehir Belediyesinin açmış olduğu hesaba; belgesini sunamayan mimari projeler için tespit edilen otopark ücretlerinin ise İdarenin açmış olduğu hesaba yatırıldığı, 31.12.2021 tarihinden sonra ise otopark ücretlerinin Yönetmelik gereği tamamen İdarenin açmış olduğu hesaba yatırılarak işlemlere devam edildiği, ayrıca İdarece tahsil edilen ve emanet hesaplarında tutulan otopark bedellerinin bütçe geliri olarak kayıtlara alındığı ve vadeli hesapta takip edildiği ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; mevzuat hükümleri gereği geçici maddelerin otopark bedellerinin tahsiline ilişkin yetkili idareyi göstermesi gibi bir konu söz konusu olmamakta, Kanun'un emrettiği hükümlerin Yönetmelikle yürürlüğünün esnetilmesi veya yetkili idareyi değiştirmesi de mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla otopark bedellerinin tahsiline ilişkin olarak 7261 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 30.12.2020 tarihinden itibaren yetkili idareden kastın büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu aşikârdır. Bu doğrultuda,30.12.2020 tarihi itibariyle büyükşehir ilçe belediyesinin görev ve yetkileri arasında sayılan ve parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan yapılardan alınması gereken otopark bedellerinin; İdarece tahsil edilmesi gerekmektedir. Ayrıca 31.12.2021 tarihine kadar İdare tarafından tahsil edilen 1.088.231,00 TL otopark bedeli 102-Bankalar Hesabına borç, 333-Emanetler Hesabına alacak olarak kaydedilerek muhasebeleştirilmiştir. İdarenin gerçekleştirdiği bu kayıt 333-Emanetler Hesabının 1.088.231,00 TL fazla, 600-Gelirler Hesabının aynı tutarda eksik görünmesine neden olmuştur.

Sonuç olarak, 30.12.2020 tarihi itibariyle 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 gerekmekte olup, ayrıca 2021 yılı içerisinde İBB tarafından tahsil edilen bedellerin İdareye iade edilmesi yasal süreçlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 2: Gecekondu Fonu Gelirlerinin Takip ve Tahsilinde Hatalı İşlemlerin Yapılması

Geçmiş yıllara ilişkin Hazineye ait taşınmaz malların satışından İdareye aktarılmamış tutarların olduğu görülmüştür.

775 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde; bu Kanun'daki hizmetlerin yürütülebilmesi için kullanılan kaynakların arasında "diğer kanunlarla bu fona katılması kabul edilen sair gelirler" ile "Fonda toplanacak paraların faiz ve sair gelirleri" de sayılmış ve fon için gönderilen paraların takibi için bir banka hesabı açtırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un 13'üncü maddesinde ise;

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

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

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

c) *Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” hükmü tesis edilerek, bu fonda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.*

Diğer yandan, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 5’inci maddesine göre de, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10’u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılması; kalan kısımdan ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verilmesi; bu payların ise, tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediye sınırları içerisinde Hazineye ait taşınmazların satışından tahsil edilen bedellerin %10’unun İdarenin gecekondü fonu için açtığı banka hesabına aktarılması gerekmektedir. Ayrıca, Gecekondü Kanunu’nda belirtilen hizmetlerde kullanılmak üzere oluşturulacak fon hesabının kaynakları arasında “Fonda toplanacak paraların faiz ve sair gelirleri” de sayıldığından bu hesaptan faiz geliri elde edilmesinin de öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yani, ilgili mevzuat hükmünden fon hesabının vadeli mevduat hesabı niteliğinde olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Fonda biriken paraların ise 775 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinde sayılan işlerde kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan %10’unun, bu düzenlemenin yapıldığı 19.07.2003 tarihinden itibaren 2018 yılına kadar İdare adına açılması gereken gecekondü fonu hesabına aktarılmadığı, söz konusu tutarların Defterdarlık tarafından Büyükşehir Belediyesine gönderildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 17.05.2022 tarihinde söz konusu tutarların İdareye aktarılması için İBB'den talepte bulunulduğu ve takip ve tahsilat için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, geçmiş yıllara ilişkin İdareye aktarılması gereken tutarların tespiti yapılarak İBB'den söz konusu tutarların tahsili gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

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

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3'üncü maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan “21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür (...)” hükmünün bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili YİKOB'a aktarılacaktır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6'ncı maddesinde de belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede, yılsonu itibarıyla tahsil edilen 18.513.892,71 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının YİKOB'a gönderilmediği, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının genel bütçe vergi gelirleri payından İller Bankası AŞ tarafından her ay düzenli olarak kesilerek ilgili kuruma aktarıldığı, 2022 yılından itibaren aktarımların düzenli bir şekilde sağlanması için gereken özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Devlet İhale Kanun Kapsamında Yapılan Bazı İhalelerin Şartname ve İlanlarında Bazı Bilgilerin Eksik Olması

İdare tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan bazı ihalelerin şartname ve ilanlarında işin miktarı ile yapılma yerlerinin açık bir şekilde belirtilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde;

"İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanır.

Bu şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak aşağıdaki hususların da gösterilmesi zorunludur:

a) *İşin niteliği, nevi ve miktarı,*

b) *Taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi, trampa edilmesi ve üzerlerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesisinde tapu kayıtlarına göre yeri, sınırı, yüzölçümü, varsa pafta, ada ve parsel numarası ve durumu,*

(...)

c) *İşin yapılma yeri, teslim etme ve teslim alma şekil ve şartları,*

(...)" Hükümü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "İlanlarda bulunması zorunlu hususlar" başlıklı 18'nci maddesinde de, ihale konusu olan işin niteliği, yeri ve miktarının ilanda bulunmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede;

İlçe sınırları içerisinde bulunan İdareye ait alanlara (en çok 35 noktaya) menkul mecralar oluşturulması ve bu menkul mecralardaki tasarımlarına göre içerisine telekomünikasyon cihazları (GSM Baz istasyonları, tanıtım cihazları vb) kurulabilmesi ve bu menkul mecraların

işletilmesine ait ilan ve şartnamelerde en çok 35 şeklinde ifade edilen taşınmazların nereler olduğu açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Kaldı ki ihalenin yapıldığı, yer tesliminin yapıldığı ve sözleşmenin imzalandığı tarih itibariyle İdarenin elinde bu kapsamda değerlendirilecek 35 adet nokta da yoktur. Sözleşme imzalanmadan önce yapılan yer teslim tutanağında hali hazırda İdareye ait olan 9 adet alan üzerine GSM baz istasyonları, tanıtım cihazları vb. kurulabilmesi için yer teslimi yapılmış, aynı şekilde sözleşme bedeli de 9 adet taşınmaz üzerinden tahsil edilmiştir.

Belediye sınırları dahilinde İdarenin sorumluluğundaki uygun yerlere, en çok 100 adet hareketli billboard, 100 adet hareketli raket (CLP), 100 adet klasik billboard, 5 adet megalight ve 10 adet giantboard konulması ve işletilmesi ayrıca mevcut 100 adet billboardın işletilmesi işinde de ilan ve şartnamelerde en çok şekilde ifade edilen reklam alanlarının nereler olduğu açık bir şekilde düzenlenmemiş olup ihale tarihi, yer teslimi aşaması ve sözleşmenin imzalandığı tarih itibariyle İdarenin elinde bulunmayan reklam alanları da işin içerisine katılmıştır. İhale dokümanında yer alan belgelere göre İdarenin kiracıya teslim ettiği toplam 95 adet reklam panosu olup 10 adette bakımda olan reklam alanı söz konusudur. Sözleşme imzalandıktan sonra tahsilat işlemleri ise 100 adet reklam alanı üzerinden yapılmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümleri doğrultusunda; 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan kiralamalarda işin miktarı, yapılma yerlerinin açık bir şekilde şartname ve ilanda düzenlenmesi gerekmektedir. İhaleye teklif verecek istekliler hiç şüphesiz cari duruma göre şartname ve ilana göre tekliflerini verecek olup hali hazırda İdarenin elinde olmayan yerlere ilişkin gelecekte olabilme ihtimali göz önünde bulundurularak ihaleye çıkılması mevzuat hükümlerine aykırıdır. Söz konusu durum mezkûr Kanun'un 2'nci maddesinde belirtilen açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerini de zedelemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Belediye taşınmazlarının kiralama ihalelerinde yer ve adetlerin belirleneceği ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve diğer mevzuat hükümlerine önemle riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yapacağı gelir getirici boyutu olan ve üçüncü kişilere yapılan kiralamaların, hali hazırda elde bulunan taşınmazlar (baz istasyonu noktaları, reklam alanları vb) üzerinden yapılması, gelecekte eklenecek yeni alanlara ilişkin ise uygun şartlar ve zamanda yeni ihale iş ve işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İdare Taşınmazlarının Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi ve İdarece Kiralanan Bazı Taşınmazların Tahsise Konu Edilmesi

İdare taşınmazlarından bazılarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarına süre belirtilmeksizin tahsis edildiği ve üçüncü kişilerden kiralanan bazı taşınmazların da tahsis işlemine konu edildiği görülmüştür.

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.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere İdare, belediye meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmekte ve tahsis süresinin bitiminden sonra da aynı taşınmazı aynı idareye yeniden tahsis yapabilmektedir.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine aykırı olarak; kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlardan bazılarının aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, süre belirtilmeksizin tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Tablo 8: Süre Belirtilmeksizin Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazlar

Sıra No	Ada	Parsel	Bulunduğu Mahalle/Köy	İlgili Kurum	Kullanım Şekli	Tarihi
1	25 pafta	749	Birlik Mah.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Kütüphane	17.02.1999
2	151	3	Fatih Mah.	Sağlık Bakanlığı	Aile Sağlığı Merkezi	26.02.2003
3	151	3	Fatih Mah.	PTT	PTT Şubesi	05.01.2012
4	1195	14	Nene Hatun Mah.	İstanbul Valiliği	Sosyal Hizmet Merkezi	05.11.2015

Ayrıca İdare, kendi mülkiyetinde bulunmayan ve üçüncü kişilerden kiraladığı iki adet taşınmazı İSMEK faaliyetlerinde kullanılmak üzere İBB'ye ve iki adet taşınmazı da muhtarlık hizmetlerinde kullanılmak üzere mahalle muhtarlıklarına tahsis etmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ilçedeki kamu hizmetlerinin aksamaması, sosyal ve kültürel faaliyetlerin yerine getirilmesi amacıyla tüm tahsis işlemlerinin kamu kurum ve kuruluşlarına yapıldığı, meclis kararında süre belirtilmeyen tahsis işlemlerinde azami 25 yıl olan tahsis süresine önemle riayet edileceği, süresi belirtilmeden tahsis edilen taşınmazlar için de süre belirtilerek tahsis edilmesi için meclis kararı alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tahsisi işleminin İdarenin kendi mülkiyetinde olan taşınmazları için tesis edilmesi, meclis kararına istinaden yapılan tahsislerin mevzuatında belirtilen süreyi aşmayacak şekilde süreli olarak yapılması ve ihtiyaç halinde tahsis işleminin mevzuatına uygun olarak yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazları özel elektrik dağıtım şirketlerince trafo alanı olarak kullanılmak üzere kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ)'ye 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 taşınmaz 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, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 6446 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan 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.

(...)"

Düzenlemesi yapılmıştır.

Ayrıca, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yayımlanan taşınmaz teminine yönelik ilgili mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinde;

Devir, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında Hazine dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların temini şeklinde tanımlanmıştır. Mezkûr Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde de hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir işlemine esas süreçler düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, taşınmazların TEDAŞ'a devrine ilişkin yukarıdaki süreçler işletilmeksizin İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden 2013 yılından sonra 8 adet taşınmazı trafo inşası sebebiyle TEDAŞ'a tahsis ettiği tespit edilmiştir. Tahsisi yapılan taşınmaz bilgileri aşağıdaki şekildedir:

Tablo 9: Meclis Kararı ile Yapılan Taşınmaz Tahsisleri

	Meclis Kararı ve Tahsis Süresi
1	07.12.2017 tarihinde 2017/68 sayılı Meclis Kararıyla 25 yıllığına yapılan tahsis
2	04.02.2021 tarihinde 2021/16 sayılı Meclis Kararıyla 10 yıllığına yapılan tahsis
3	20.05.2021 tarihinde 2021/42 sayılı Meclis Kararıyla 25 yıllığına yapılan tahsis
4	06.10.2021 tarihinde 2021/80 sayılı Meclis Kararıyla 25 yıllığına yapılan tahsis
5	06.10.2021 tarihinde 2021/81 sayılı Meclis Kararıyla 25 yıllığına yapılan tahsis
6	4.11.2021 tarihinde 2021/92 sayılı Meclis Kararıyla 25 yıllığına yapılan tahsis
7	4.11.2021 tarihinde 2021/93 sayılı Meclis Kararıyla 25 yıllığına yapılan tahsis
8	9.12.2021 tarihinde 2021/104 sayılı Meclis Kararı 25 yıllığına yapılan tahsis

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

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 alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, TEDAŞ'ın yeni kurulan yerleşim yerlerine enerji verebilmeleri için trafo yeri tahsisi şartı aradığı, TEDAŞ'ın kamu kuruluşu niteliğinde olduğu bundan dolayı tahsis yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, 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.

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 Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Kiralanmasına İlişkin Yapılan Bazı İhalelerin Şartnamelerinde Rekabeti Engelleme Hükümlere Yer Verilmesi

İdare taşınmazlarının kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin bazılarının (kreş, baz istasyonu, kültür merkezi büfesi, lokanta, tabiat parkı vb.) şartnamelerinde, ihaleye katılımı kısıtlayıcı düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürüteceği belirtilmiş; 2'nci maddesinde de ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdare, mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların hangi amaçlar için kullanılacağı, bu taşınmazların hangi işlere özgüleneceği hususunda takdir hakkına sahiptir. Ancak, kullanım amacı idarece belirlenen taşınmazların kiralanması veya bu taşınmazlar üzerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmesine ilişkin ihalelerde katılımı kısıtlayıcı hükümler getirilmesi 2886 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede, bazı taşınmazların içerisinde bulunan ve farklı nitelikteki gelir getirici unsurlar için katılımcılardan daha önce hepsini bir arada yaptığına dair iş deneyim belgesi istendiği, iş deneyim belgesinin de kamu kurum ve kuruluşlarından verilmesi ve söz konusu işlerin en az 3 (üç) veya 10 (on) yıl süreyle yerine getirildiğini tevsik etmesinin talep edildiği tespit edilmiştir. Halbuki, vasıfları birbirinden farklı olan alanların birlikte ihale edilmesi, iş deneyim belgesinin de sadece kamu kurum ve kuruluşlarından istenmesinin ihalelere katılımı kısıtlayan ve makul kabul edilebilecek hususlardan olamayacağı değerlendirilmiş olup farklı kullanım amacı olan Belediye taşınmazlarının bu şekilde rekabet ortamı oluşmadan ve eşit muamele sağlanmadan bir arada ihale edilmesi, 2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesine aykırı olacağı gibi, tam rekabet sağlanmadığı için belediye gelirlerinin azalmasına da sebebiyet verebilecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Belediyece yapılacak taşınmaz kiralanması ihalelerinde, daha önce yapılan bazı taşınmaz ihalelerindeki şartnamelerde tespit edilen rekabeti engelleyici hükümlerin bulunmamasına önemle riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye taşınmazlarının mevzuata uygun bir şekilde, rekabetin ortamının ve eşit muamelenin sağlandığı ihaleler ile kiraya verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 8: İdarenin Mülkiyetinde Yer Alan Taşınmazın Mevzuat Hükümlerine Aykırı Bir Şekilde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kullanılması

İdarenin mülkiyetindeki taşınmazın, mevzuat hükümlerine aykırı olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanıldığı görülmüştür.

İdarenin mülkiyetinde yer alan Oruç Reis Mah. 7 pafta 1131 parseldeki 749.875 m²lik taşınmaz, 10.04.2014 tarih ve 5787 sayı ile onaylanan 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında Triyaj Alanı, Yol Alanı ve Yer Altı Metro Hattında kalmaktadır.

İdare ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında 08.06.2016 tarihinde Ortak Hizmet Protokolü (İstanbul-Esenler İlçesi Kentsel Dönüşümü) düzenlenmiş, söz konusu Protokol ile Esenler Belediyesine ve İBB'ye bir takım haklar tanınmış ve yükümlülükler yüklenmiştir. Protokolün "Yürürlük" başlıklı 12'nci maddesinde; Protokolün tarafların meclis kararlarına müteakip olmak üzere tarafların imzası ile yürürlüğe gireceği düzenlemesi yapılmıştır.

15.03.2017 tarihinde Esenler Belediyesi Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, İBB Raylı Sistemler Daire Başkanlığı Avrupa Yakası Raylı Sistemler Müdürlüğüne yazdığı yazı ve ekleri ile; 03.03.2017 tarihinde Kabataş-Mahmutbey Metro Hattı depo (triyaj) sahası amacıyla yapılacak proje ve inşaat çalışmaları için güvenlik ve çevre düzenlenmesi sağlanması koşuluyla söz konusu taşınmazı İBB'ye teslim etmiş ve kullanımına izin vermiştir. Söz konusu triyaj alanı teslim tarihinden itibaren İBB'nin uhdesinde kullanımdadır.

19.04.2019 tarihinde 26 sayılı Meclis Kararı ile Esenler Belediyesi ile İBB arasında 08.06.2016 tarihinde imzalanan Ortak Hizmet Protokolü, Esenler Belediye Meclisi tarafından uygun görülmemiştir. 17.10.2019 tarihinde de İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisi 563 sayılı Meclis Kararı ile oybirliği ile söz konusu Protokolün feshine ilişkin karar almıştır.

Esenler Belediyesi Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından 20.11.2019 tarihinde İBB Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı Kamulaştırma Müdürlüğüne 36251057/622-01-S-366 sayı numaralı yazı gönderilerek; Esenler İlçesi Oruç Reis Mah. 7 pafta 1131 parsel sayılı taşınmaz üzerinde Triyaj Alanının yapımına ilişkin çalışmaların devam ettirildiği, Kabataş-Mahmutbey metrosu triyaj alanına ilişkin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu uyarınca kamulaştırma çalışmalarının başlatılmasını, kamulaştırma işlemine başlanmadığı takdirde söz konusu alana ilişkin kamulaştırmasız el atma ve ecrimisil davalarının açılacağını belirtmiştir.

2942 sayılı Kanun'un "Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri" başlıklı 30'uncu maddesinde; kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamayacağı için söz konusu işlemlerin ne şekilde yapılması gereği hüküm altına alınmıştır. Ancak, İdareler arasında söz konusu süreç işletilmemiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde; İdarenin kendilerine ait taşınmazları, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak 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 hükmü tesis edilmiştir. Ancak, söz konusu taşınmaza ilişkin bu şekilde bir devir veya tahsis de söz konusu değildir.

Yapılan incelemede, gerek Kamulaştırma Kanun'u hükümlerine uygun olarak bir işlem tesis edilmediğinden gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine uygun olarak bir kullanım söz konusu olmadığından gerekse iki İdarenin belediye meclisler tarafından söz

konusu protokol uygun görülmediğinden Oruç Reis Mah. 7 pafta 1131 parseldeki 749.875 m²lik taşınmazın İBB tarafından fiili kullanımının uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, İdare tarafından 17.02.2020 tarihinde Kamulaştırmasız El Koymadan Kaynaklanan Tazminat Davası açılmıştır. TC Bakırköy 12. Asliye Hukuk Mahkemesi 30.06.2021 tarihinde davanın kabulüne karar vererek, kamulaştırmasız el atma tazminatının mevzuat hükümlerine göre İdareye ödenmesine karar vermiştir. 02.12.2021 tarihinde de TC İstanbul Bölge Adliye Mahkemesi 5. Hukuk Dairesi tarafından davalı İdare vekilinin istinaf başvurusu reddedilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, mülkiyeti Belediyeye ait olan 7 pafta 1131 parsel sayılı taşınmazın İBB tarafından işgale edildiği, söz konusu taşınmazın ecrimisil bedelinin ödenmesi için defaatle İBB'ye yazılar gönderildiği, izleyen süreçte kira tazminatı ve kamulaştırmasız el atma davası açıldığı, davaların İdarenin lehine sonuçlandığı ve mahkeme kararlarının yerine getirilmesi için hukuki süreçler titizlikle takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, eğer söz konusu taşınmazın kullanımı İBB tarafından devam ettirilecekse yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli iş ve işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca taşınmazın fiilen kullanımına ilişkin husus, yargıya intikal ettiğinden yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi uygun olacaktır.

BULGU 9: İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılmasının Olağanlaştırılması ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması

İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan; imar planında yeşil alan, mezarlık veya eğitim öğretim alanı vs. olarak ayrılan yerlerin, işgalci konumunda bulunan kişi veya işletmelere ecrimisil karşılığında kullandırıldığı ve ecrimisil tahsilat oranının yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesi gereği, belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılmakta ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrası aynen;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz." Hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr maddenin dördüncü fıkrasına göre de, işgal edilen taşınmaz malın; idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilmesi gerekmektedir.

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

Yapılan incelemede, İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan imar planında yeşil alan, mezarlık veya eğitim öğretim alanı vs. olarak ayrılan yerlerin gerçek ve tüzel kişiler tarafından işgal edildiği ve bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam etmesine olanak tanındığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2021 yılında işgalli alanların nasıl ve ne şekilde kullanıldığı yer almaktadır:

Tablo 10: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Taşınmazlar

Yer/ m ²	Kullanım Amacı	İlk İşgal Tarihi	İmar Durumu
1128,3	Tescil dışı alan otopark	1.02.2013	Rekreasyon Alanı
630	Tescil dışı alan Halı Saha	1.11.1999	İlköğretim tesis
1550	Geri Dönüşüm tesis alanı	1.02.2014	Rekreasyon Alanı
2700	Rehabilitasyon Merkezi	1.09.2013	BHA rehabilitasyon merkezi
400	Belediye Hizmet Binası	1.11.2017	Mezarlık

Ayrıca, İdarenin 2021 yılı Gelir Kesin Hesabına göre; geçen yıldan devreden 1.026.984,95 TL, 2021 yılı tahakkuku olarak 1.089.678,22 TL olacak şekilde toplam 2.116.663,17 TL ecrimisil tahakkuk kaydının bulunduğu, 2021 yılı içerisinde yapılan tahsilatın ise 1.385.443,94 TL olduğu anlaşılmış olup İdarenin tahakkuk tahsilat oranı %65,45'dir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, imar planlarında İlköğretim tesisinde kalan alanın, yaklaşık 630,00 m²'sinin Belediyenin sorumluluğunda olduğu ve söz konusu alanın kalan kısımlarının özel mülkiyette olduğundan dolayı okul yapımına uygun olmadığı, imar planlarında mezarlık alanı olan taşınmaz üzerindeki yapının taziye evi olarak yaptırıldığı, ancak kentsel dönüşümün acil ihtiyaç olması sebebiyle, söz konusu binanın geçici olarak kentsel dönüşüm hizmetlerinde kullanıldığı ve projelerin tamamlanması akabinde yapının taziye evi olarak hizmet vereceği, sosyal donatı alanlarının kamulaştırma yoluyla elde edildiği ve söz konusu alanlar için ilgili yasa hükümlerince işlemlerin yapılacağı, İdare taşınmazlarının imar planları doğrultusunda kullanımına önemle riayet edileceği, bu alanların kamunun kullanımına uygun hale getirileceği ve bu alanları işgal edenler hakkında tahliye işlemlerine de başlanıldığı ifade edilmiştir.

İdare cevabında ecrimisil tahakkuk tahsilat oranının düşük olmasına ilişkin ve işgalli diğer alanlara ilişkin ise herhangi bir değerlendirme bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıdaki tabloda ayrıntısı yer alan ve 2021 yılı itibariyle işgal edilen taşınmazların tahliyeleri için gerekli işlemlerin başlatılması, imar durumuna esas olacak şekilde işlem tesis edilmesi ve ecrimisil tahakkuk tahsilat oranının yükseltilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Tekstil Atıklarının Toplanması, Taşınması ve Geri Kazanımı İşinin İhale Edilmeksizin Protokolle Yaptırılması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işinin, gelir getirici nitelikte bir iş olmasına rağmen, taraflarca imzalanan bir protokol kapsamında özel bir firmaya ihalesiz olarak yaptırıldığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Kirlenme yasağı" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve*

yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.

Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.” hükmü tesis edilmiştir.

02.04.2015 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; *“Atık: Üreticisi veya fiilen elinde bulunduran gerçek veya tüzel kişi tarafından çevreye atılan veya bırakılan ya da atılması zorunlu olan herhangi bir madde veya materyali, ifade eder.”* şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelik'in 2'nci maddesinde; Ek-4 atık listesinde verilen atıkların Yönetmelik kapsamında olduğu düzenlemesi yapılmıştır. Ek-4'de yer alan listeye göre tekstil atıkları söz konusu liste içerisinde yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; *“Atık üretiminin kaçınılmaz olduğu durumlarda atıkların; yeniden kullanımı, geri dönüşümü ve ikincil hammadde elde etme amaçlı diğer işlemler ile geri kazanılması, enerji kaynağı olarak kullanılması veya bertaraf edilmesi esastır. Atıkların alternatif hammadde ve ek yakıt olarak kullanılmasına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir.”* Düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu düzenleme atık yönetimine ilişkin genel ilkeler arasında zikredilmiştir. Bu bağlamda, geri dönüşüm süreçlerine dâhil edilebilecek her türlü atığın geri dönüşümü sağlanmalıdır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları“ başlıklı 15'inci maddesinde; *“Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.”* belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştay'ın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira; taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

Yapılan incelemede, protokolün geçerlilik süresinin 1 yıl olması, tarafların mutabakatı sağlamaları halinde sürenin uzatılabileceği düzenlemesi tesis edilerek, lisanslı firmayla 01.01.2021 tarihinde yürürlüğe giren Kullanılmış Giysi/Tekstil Atıkları Toplama Protokolünün imzalandığı; söz konusu Protokolün 7.2.14.'üncü maddesinde de, *“Toplayıcı firma tarafından,*

kullanılmış giysi/tekstil atıklarının kaynağında ayrı toplanması, taşınması ve geri kazanımı projesi kapsamında ilçe sınırları içerisine yerleştirdiği her kullanılmış giysi atık kumbarası için aylık 100 TL/adet, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü'nün ihtiyaç sahiplerine ulaştırması için her ayın ilk haftasında hediye çeki şeklinde bir tutanak ile belediyeye teslim edilecektir.” düzenlemesi yapıldığı; bu bağlamda, 01.01.2021-31.12.2021 tarihleri arasında toplayıcı firmadan Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü'nün ihtiyaç sahiplerine ulaştırması amacıyla 143.500,00 TL'lik hediye çeki alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki tekstil atıklarının toplanması için lisanslı firma ile belirli bir bedel (hediye çeki) karşılığında protokol imzalandığı, alınan bedel ile Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü tarafından ihtiyaç sahiplerine hediye çeki verildiği, tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işinin 2886 sayılı Kanun'a göre ihalesi için 12.05.2022 tarih ve 867 sayılı Belediye Encümen Kararı alındığı ifade edilmiştir. Ancak, 2021 yılında imzalanan söz konusu protokol belirli bir bedeli ihtiva etse dahi, tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işinin ihalesiz kiraya verilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, gelir getirici nitelikte olan tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yer alan İdare tarafından mevzuat hükümlerine uygun olarak ihale edilerek yaptırılması gerekmektedir.

BULGU 11: 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 tarife 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 53 adet eğlence vergisi mükellefi bulunmasına rağmen bunlara ilişkin eğlence vergisi tahakkukunun gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ilçede eğlence vergisinin konusuna giren 53 adet iş yerinin olduğu, bunların playstation veya bilardo salonu olarak faaliyet gösterdiği, 2020 yılı ocak ayında verginin tahakkuku ve tahsiline ilişkin gerekli çalışmalara başlandığı, ancak pandemi nedeniyle tespit ve takip işlemlerine ara verildiği, 2022 yılından itibaren gerekli takibatın yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak 2021 yılının tamamında vergiye tabi olan iş yerleri kapalı olmamakla birlikte belirli bir dönemde aktif olarak faaliyet gösterdiğinden söz konusu verginin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yerine getirilmesi mevzuat hükümlerinin gereğidir.

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 gerekmektedir.

BULGU 12: Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Tahsil Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2020 yılında toplanan kazı bedellerinden İdareye gönderilmesi gereken tutarların tahsil edilmediği görülmüştür.

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

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

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

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

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

Ayrıca "İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı" başlıklı 14/A maddesinde ise; *"(Ek:RG-24/12/2020-31344) (1) İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. Bu gelirler sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılır." düzenlemesi yer almaktadır.*

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

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

Yapılan incelemede, 31.12.2021 tarihi itibarıyla İBB tarafından aktarılması gereken 2020 yılına ilişkin 100.456,27 TL'lik tutarın gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, kazı bedellerine ilişkin tutarların gönderilmesi için 17.05.2022 tarihinde İBB'ye yazı yazıldığı, söz konusu tutarların takibi ve tahsili hususunda gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İBB tarafından gönderilmeyen kazı bedellerinin takibinin yapılması, tahsilatının sağlanması için gerekli iş ve işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirleri Payının Takip Edilmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yol üstü araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken paya ilişkin alacağın tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarının kullanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) bendinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendinde de yukarıda belirtilen hükme göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı düzenlenmektedir.

Yine 23'üncü maddenin son fıkrasında ise; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin birbirlerine ödemeleri gereken tutarların zamanında ödenmemesi durumunda, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarların İller Bankası AŞ tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyesi payının tam olarak gönderilmediği, İdarenin ise bu alacağın Büyükşehir Belediyesinden tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarını kullanmadığı tespit edilmiştir.

İdareye, 2021 yılı içerisinde söz konusu paya ilişkin mahsuplaşma yöntemiyle 29.01.2021 tarihinde 5.074,87 TL gelmiş olup söz konusu pay, 2020 yılının 11. ayına aittir. 31.05.2021 tarihinde de 43.131,73 TL İdareye gönderilmiş olup söz konusu pay, 2021 yılının 3. ayına aittir. 2021 yılı içerisinde bunların dışında yol üstü araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken paya ilişkin İBB tarafından herhangi bir aktarım yapılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Belediyeye ait payın tam ve eksiksiz gönderilmesi için İBB'ye 17.05.2022 tarihinde yazı gönderildiği, söz konusu hususun takibi ve tahsilatı hususunda gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İBB tarafından işletilen yol üstü otopark gelirlerinden İdare payının takip ve tahsilinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

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

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

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

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

Yapılan incelemede, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan verilere göre, 31.12.2021 tarihi itibarıyla işyeri açma ve çalışma ruhsatı olarak faaliyet gösteren 10.981 adet iş yeri olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, 31.12.2021 tarihi itibarıyla Mali Hizmetler Müdürlüğü verilerine göre Çevre ve Temizlik Vergisine tabi olan iş yeri sayısının 24.795 olduğu ve bu iş yerlerinden ruhsattan muaf iş yeri olarak yaklaşık 2.200 iş yeri bulunduğu da göz önüne alındığında İdare kayıtlarına göre yaklaşık 11.614 adet ruhsatsız faaliyet gösteren iş yerinin olduğu anlaşılmıştır. Söz konusu verilerden de anlaşılacağı üzere, İdarenin işyeri açma izni harcı hususunda gelir kaybına uğradığı tespit edilmiş; ayrıca, İdarede kayıtlı olan (çevre ve temizlik vergisi) ÇTV kayıtları ile ruhsat kayıtları kıyaslanarak değerlendirilme yapıldığından ÇTV kaydı ile ruhsat kaydı olmayan iş yerlerinin de olabileceği göz önünde bulundurulmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, İlçe sınırlarında 3572 sayılı Kanun gereği ruhsattan muaf işyerlerinin olduğu, Yıldız Teknik Üniversitesi içerisinde yer olan Teknoparkta bulunan işletmelerin Bakanlık tarafından ruhsatlandırıldığı, İdarece yapılan saha çalışmalarında 1200 civarında iş yerinin ticari faaliyeti bulunmayan boş dükkânlar olduğu, bazılarının da garaj, depo vb. şekillerde kullanıldığı, ayrıca ruhsatsız faaliyet gösteren mühürlü konumda bulunan iş yerlerinin bulunduğu belirtilmiş, bunların ÇTV'ye tabi olduğu ancak ruhsattan muaf olduğu zikredilerek çevre temizlik vergisi kayıtları ile ruhsat kayıtlarının örtüşmesi mümkün olmadığı ifade edilmiştir. İlçede bulunan iş yerlerinin takip ve kontrollerinin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğüne bağlı 4 ayrı ekip ve Zabıta Müdürlüğü ekipleri tarafından yerine getirildiği ifade edilerek, ruhsatsız iş yerlerine ruhsat alma gereğinin tebligatının yapıldığı, duruma göre faaliyetten men cezasının uygulandığı, men edilen iş yerlerine belediye encümenince Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesi hükmüne göre para cezası verildiği ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda da ifade edildiği üzere ÇTV kaydı olup ruhsat

kaydı olmayan iş yerleri olabileceği göz önünde bulundurularak tespit yapılmış olup veriler İdarenin sunduğu bilgilere dayanmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin gelir kaybına uğramaması ve ruhsatlandırma çalışmalarının mevzuat hükümlerine göre yerine getirilmesi için gereken hassasiyetin gösterilmesi uygun olacaktır.

BULGU 15: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

İdare tarafından sözleşmeli olarak istihdam edilen bazı personellerin müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında sözleşmeli personel çalıştırılması 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenerek, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmesine cevaz verilmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, sözleşmeli personelin uzman ve teknik personel olarak yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği belirtilmiş, ayrıca söz konusu hüküm ile sözleşmeli olarak istihdam edilecek personelin unvanları da tespit edilmiştir. Ancak müdürlük kadro ve unvanı bu tespitte sayılmamıştır.

Esas itibarıyla, mevzuatında da belirtildiği üzere, sözleşmeli personel yıllık sözleşme ile çalıştırılmaktadır. Bu nedenle, sözleşme ile yıllık olarak istihdam edilen personelin, sürekliliği beklenen ve asli bir görev olan yönetici pozisyonunda müdür olarak çalıştırılması söz konusu değildir. Ayrıca, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesiyle, ilgililerin sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılması yasaklanmış, benzer hükme ilgililerle imzalanan sözleşme metninde de yer verilmiştir.

Diğer yandan, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'te; görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar, görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar, görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar, görevde

yükselme sınavına ilişkin esaslar ile görevde yükselme suretiyle atanmaya ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Yönetmelik'e göre müdürlük, asaleten yürütülen ve ataması belli şartlara ve usule tabi olan memurlar için geçerli üst bir kadrodur.

Bununla birlikte müdürlüklere vekâleten atanma hususu 657 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesinde, asilde aranan şartları taşıyanların söz konusu kadrolarda ne şartlarda ve nasıl görevlendirileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerde de, sözleşmeli personelin müdürlük kadrosuna vekâleten atanabileceğine dair doğrudan ya da dolaylı bir icazet mevcut değildir.

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

Yapılan incelemede, 28.09.2021 tarihinde Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğüne, 10.11.2021 tarihinde İmar ve Şehircilik Müdürlüğüne sözleşmeli personellerin müdür olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, sözleşmeli personel olarak istihdam edilen ve Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü görevlendirilmesi bulunan sözleşmeli personelin müdürlük görevlendirmesi sonlandırıldığı, İmar ve Şehircilik Müdürü olarak görevlendirilmiş personelin görevlendirilmesinin de en kısa sürede sonlandırılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşmeli personelin müdür kadrolarında görevlendirilmemesi ve müdürlüklere yapılan görevlendirmelerin yürürlükte bulunan yasal mevzuatın öngördüğü şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Görevlendirme Yapılması

İdarenin dolu olan müdür kadrolarına tedviren görevlendirmeler yapıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da tedviren atamaya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

(99) seri numaralı 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 yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesinin mümkün olduğu düzenlenmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, bir görevin tedviren gördürülmesinin istisnai bir durum olduğu ve bu usulün Kanun'da belirtilen şartları haiz personel bulunmadığı koşullarda uygulanabileceği anlaşılmaktadır. Bir görevin tedviren gördürülebilmesi için öncelikle ilgili kadronun boş olması gerekmekte, kadronun boş olması durumunda ise görevin öncelikle vekil veya yardımcıları vasıtası ile gördürülmesi gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, Belediyede tedviren atamaların yapıldığı üç adet müdür kadrosunun da dolu olduğu ve bu kadroları işgal eden personelin İdaredeki görevine Özel Kalem Müdürlüğü bünyesinde fiilen devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, tedviren görevlendirilmelerle ilgili olarak Belediyece düzenlemeler yapıldığı, dolu müdür kadrosunda bulunan personellerin müdürlük kadrolarından başka bir müktesep müdürlük kadrolarına aktarıldığı, hali hazırda dolu bir müdür kadrosuna vekâlet eden bir personelin bulunmadığı, bundan sonraki süreçte de bulgu maddesinde belirtilen hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, herhangi bir zaruri durum olmamasına rağmen ilgili kadrolara yapılan tedviren atamalar yasal düzenlemeye aykırı olup bundan sonraki süreçte de söz konusu hususa ilişkin gerekli hassasiyet gösterilmelidir.

BULGU 17: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu 41 işçinin toplam 6.127 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemez giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, işçilerin yıllık birikmiş ücretli izinlerinin cari yıl içinde kullandırılmasının sağlanması için 21.05.2020 tarihinde tüm müdürlüklerin bilgilendirildiği, 2021 yılında takibatın yapıldığı, birikmiş yıllık izinleri olan personelin izinlerinin kullandırılmasının titizlikle takip edileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 18: Toplu İş Sözleşmesinde Yer Alan Birleştirilmiş Sosyal Yardım Ödemelerinin Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Matrahlarına Dâhil Edilmesinde Zorluk Bulunması

Toplu İş Sözleşmesinde yer alan birleştirilmiş sosyal yardım uygulamasının; gelir vergisi, sigorta prim matrahı hesaplanması vb. konularda mevzuatta yer alan düzenlemeleri karşılamadığı görülmüştür.

İdare ile Hizmet-İş Sendikası arasında 01.03.2020-28.02.2022 dönemini kapsayacak şekilde yapılan Toplu İş Sözleşmesinde, birleştirilmiş sosyal yardımlar başlığı altında; evli bekâr veya çocuklu-çocuksuz ayrımı yapılmaksızın aile, çocuk, yakacak, bayram izni gibi sosyal harcamaları karşılamak amacıyla sözleşmenin birinci yılında 850,00 TL, ikinci yılında 982,69 TL birleştirilmiş sosyal yardım ödenmesi düzenlenmiştir.

Söz konusu birleştirilmiş sosyal yardımların yapılmasında herhangi bir ayırıştırma yapılmamıştır. Dolayısıyla, aile yardımı veya çocuk yardımı gibi paket kapsamında yer alan tutarlar için bekâr ve çocuksuz olan işçiler ile evli ve çocuklu işçiler arasında herhangi bir

ayrıştırma söz konusu değildir. Tüm işçiler söz konusu paket bünyesinde yer alan tutarın tamamını almaktadır.

Diğer yandan, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 25'inci maddesinin birinci fıkrasının dördüncü bendinde;

“657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre ödenen yakacak yardımı (memur, işçi ve Bağ-Kur emeklilerine avans olarak ödenenler dâhil); Gelir Vergisinden istisna edilmiştir.” denilmektedir.

Bu nedenle, yakacak yardımının gelir vergisi matrahına dâhil edilmemesi gerekmektedir. İdare uygulamasında ise birleştirilmiş sosyal yardımlar başlığı bünyesinde ödenen tutarların hangisinin hangi kapsamda ödendiği belli olmadığı için nakit olarak ödenen tutarlar matraha dâhil edilmektedir.

Ayrıca, söz konusu sosyal yardım paketi bünyesinde yer alan ödeme kalemlerinin gelir vergisi ve sigorta prim matrahına dâhil edilmeleri de mevzuat hükümleri gereği farklılık göstermektedir.

İdare uygulamasında, Belediye işçilerine toplu sözleşme uyarınca aile, çocuk, yakacak ve bayram iznine vb. yönelik sosyal harcamalarını karşılamak için birleştirilmiş sosyal yardım ödemesi yapılması nedeniyle; mezkûr ödemelerin sigorta primi ve vergi matrahlarına dâhil edilmesi veya edilmemesi gereken tutarların tespiti açısından zorluk oluşmaktadır. Öte yandan, birleştirilmiş sosyal yardım ödemesi nedeniyle, çocuk ve aile yardımını ayırım yapmaksızın tüm personelin alması mevzuata da uyarlı değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 01.03.2020-28.02.2022 dönemini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinde yer alan birleştirilmiş sosyal yardımların tamamından gelir vergisi ve sigorta primi kesintileri yapıldığı, 01.03.2022-28.02.2024 dönemini kapsayacak Toplu İş Sözleşmesinde ilgili mevzuatlara göre yardım kesintilerinin uygulanmasına dikkat edileceği ve ayırımın yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, birleştirilmiş sosyal yardımların tamamı üzerinden gelir vergisi kesintisi ve sigorta primi kesintisi yapılması doğru uygulama olmayıp mevzuat hükümleri gereği kesinti yapılması gereken kalemler göz önünde bulundurularak işlem tesis edilmelidir.

Sonuç olarak, hem sigorta primi ve vergi matrahlarının doğru tespit edilebilmesi hem de personel açısından mevzuata uygun bir ödeme tesis edilebilmesi için, söz konusu

uygulamanın düzeltilmesi ve Toplu İş Sözleşmelerinin bu minvalde akdedilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

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

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

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

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

Yapılan incelemede, 2021 yılı dönem sonu itibariyle 320-Bütçe Emanetleri Hesabında önceki yıllara ilişkin (N-1'den N-5'e kadar) toplam 181.416.727,76 TL bekleyen tutarın bulunduğu; cari yılda bununun 167.396.850,29 TL'sinin ödendiği, geçen yıllara ilişkin 14.019.877,47 TL bakiye kalmasına rağmen cari yılda Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen borçlar için 190.909.347,37 TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 5018 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinden bahsedilmiş, Bütçe Emanetleri Hesabında takip edilen ödemelerin bazı alacaklılar, (akaryakıt, asfalt ve işin özelliğine göre yüksek teknoloji gerektiren işler ile ağırlıklı olarak personel işgücü gerektiren) işler hariç mevzuatın ön gördüğü doğrultuda ödendiği, bugüne kadar alacaklılarla; alacak, borç hususunda herhangi bir hukuki olumsuzluk yaşanmadığı ve hiçbir şekilde faiz, icra masrafı ve avukatlık vekâlet ücreti gibi Belediyeye ek yük getirecek ödemelerde bulunulmadığı; 2022 mali yılından itibaren, denetim tespitleri doğrultusunda ve İdare nakit akış durumu gözetilerek bütçe emanetlerinde bekleyen tutarların mevzuat hükümlerindeki sıraya göre ödenmesi için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu hesaptan yapılan ödemeler, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamış olup 320-Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 20: Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların İdare Hesaplarına Ertesi Gün Yatırılmaması

Banka kartı ile yapılan tahsilatların, tahsilatı takip eden gün yerine kredi kartları ile yapılan tahsilatlar gibi 20 gün sonra İdarenin kamu sermayeli banka hesabına aktarıldığı görülmüştür.

Belediyelerin de tabi olduğu Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"18/6/2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar hükümleri saklı kalmak kaydı ile kurumlar; faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer

bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı AŞ'yi ve yurtiçinde yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını da kullanabilir. Ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları, kamu kurumları adına tahsil ettikleri tutarları anlaşma yaptıkları yurt içinde yerleşik bankalarda ilgili kamu kurumu adına açılacak hesaplara işlem yapılan gün içerisinde aktarmak zorundadır. Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydı ile takip eden işgünü içinde; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur.” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmelik hükümleri doğrultusunda; kredi kartları ile yapılan tahsilatların 20 gün içerisinde, bunun dışındaki tahsilatların ise tahsilatı takip eden gün içerisinde İdarenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, banka kartı ile yapılan tahsilatların da kredi kartı ile yapılan tahsilat gibi değerlendirildiği ve 20 gün sonra İdarenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir. Bu durumda İdare, banka kartı ile yapılan tahsilat tutarı kamu sermayeli banka hesabına yatıncaya kadar, bu tutarlardan kazanabileceği faiz vb. gelirlerin mahrum kalmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Belediyece kullanılan tüm pos cihazlarının kamu sermayeli bankalara ait olduğu, bulguya konu hususun düzeltilmesi için bankaya yazı yazıldığı, gelen cevabi yazıda banka kartlarının da bankalar arası işlemlerde kredi kartları ile aynı statüde olması nedeni ile yapılacak bir hususun bulunmadığının bildirildiğini ancak konunun İdarece takip edildiği ifade edilmiştir. Ancak bulgu da belirtildiği üzere Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği gereği kredi kartı ile yapılan tahsilatların 20 gün içinde, banka kartı ile yapılan tahsilatların ise ertesi gün İdarenin hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, banka kartı ile yapılan tahsilatların da kredi kartı ile yapılan tahsilatlar gibi İdare hesabına geçmesi hatalı bir uygulama olup mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerekli düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 21: Ulusal Bayram Günlerinde Çalışan İşletmelerden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde 2021 yılı ulusal bayram gününde faaliyet gösteren iş yerlerinin tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin çalışma yapılmadığı görülmüştür.

7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun’un 1’inci maddesiyle 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, bunun yanında aynı Kanun’un 12’nci maddesiyle de, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 58’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hafta tatili ve ulusal” ibaresi “Ulusal” şeklinde değiştirilmiştir. Madde metni değişiklik yapılmadan önce “*Hafta tatili ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*” şeklinde iken bahse konu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve “*Ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*” şeklinde düzenlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 1’nci maddesine göre, 29 Ekim günü, Ulusal Bayramdır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00’ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

Bahsi geçen yasal düzenlemelere göre iş yerlerinde hafta tatili ve genel tatil günlerinde çalışılması durumunda Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olunmayacak, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösterildiğinde ise söz konusu harca tabi olunmaya devam edilecektir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram olan Cumhuriyet Bayramında çalışan iş yerlerinin tespitine ve bu iş yerlerinin ruhsatlandırılmasına yönelik işlemlerin yapılmadığı ve buna bağlı olarak tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının takip ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2021 yılı içerisinde Ruhsat ve Denetim Müdürlüğüne ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalışma talebi olmadığından ruhsat düzenlenmediği, İdarenin denetim ekipleri tarafından tespitler yapılarak harç tahsilinin

sağlanacağı ifade edilmiştir. Ancak, 2021 yılında Cumhuriyet Bayramında ruhsatsız çalışma yapan iş yerlerinin tespitine ilişkin saha çalışması yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olup Cumhuriyet Bayramında çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak bu harcın takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 22: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2020 yılı içerisinde telekomünikasyon şirketleri ile iletişime geçilerek söz konusu bedellerin Belediyeye ödenmesinin istendiği, ilgili şirketlerin konuya ilişkin tutarları İBB'ye ödediğini belirttiği, bu doğrultuda, 2021 yılında İBB'ye yazı gönderilerek bahsi geçen ücretlerin Belediyeye gönderilmesinin talep edildiği, İBB'nin cevabi yazısında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullanılması İçin Katılım ve Güzergah Bakım Bedellerinin Tespiti ile Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik'e atıf yaparak "geçiş hakkı" sağlayıcı olarak Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğunu belirttiğini ve geçiş hakkına ilişkin takip, ücret, tahsilat vb. süreçlerin İBB tarafından yürütüldüğünü ifade ettiği, İdarece konu ile alakalı olarak hukuki süreç başlatılıp en kısa sürede sonuçlandırılması için çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak, 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 9'uncu maddesinin bir fıkrası hariç yayımlandığı tarihte yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, genel bir mevzuat düzenlemesi olup ilgili tüm kamu idarelerini bağlamaktadır.

Bahsi geçen İBB Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullanılması için Katılım ve Güzergah Bakım Bedellerinin Tesbiti ile Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik ise, 18.07.2008 tarihli ve 1733 sayılı Meclis Kararı'nda belirtildiği üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde veya tasarrufundaki görev yetki ve sorumluluk alanları içerisinde bulunan ana arterler... vb. yer altı-yer üstü düzenlerinin; ses-data haberleşmesine yönelik tesis kurulması (fiber optik kablo, baz istasyonu, telsiz röle istasyonu vs.) amacıyla kiralanmaları hususunda düzenlenmiştir.

Söz konusu Meclis Kararıyla kabul edilen Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde, Geçiş Hakkı; *"İşletmecilere, telekomünikasyon altyapısını kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım*

yapmak ve benzeri amaçlar ile Belediyemiz sorumluluk ve tasarrufu altındaki kamu alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan ayrıcalıklı hakları,” şeklinde tanımlanmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelik’in 5’inci maddesinde de, *“Bu yönetmelik ile Kurum’un ilgili yasal düzenlemelerinin Belediyemiz hizmet ve sorumluluk alanlarında uygulanmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir...”* denilmektedir.

Görülebileceği üzere, Yönetmelik’te esas itibariyle, İBB’nin yetki ve sorumluluk alanı ön plana çıkmaktadır.

Öte yandan, Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içinde tek yetkili kurumun, İBB olduğundan bahsedilmektedir. Bu düzenleme; kazı izni verilmesi, kazı alanlarının eski haline getirilmesi ya da kazı bedelinin takip açısından yerindedir. Ancak, söz konusu işlemler ile mülkiyeti ilçe belediyesine ait bir taşınmaz üzerinden geçirilen telekomünikasyon sistemi için geçiş hakkı/kira bedeli alınması farklı uygulamalardır. Kaldı ki, kira bedelinin taşınmazın sahibi ilçe belediyesi tarafından alınması mülkiyet hukukuna da uygun olup 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan genel Yönetmelik de bu uygulamayı desteklemektedir. Öte yandan, 10.11.2008 tarihli ve 27050 sayılı Resmi Gazete’te yayımlanan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun hükümleri de genel Yönetmelik’te olduğu gibidir.

Bu durumda, hem yönetmeliklerin yayım tarihleri hem de mülkiyet hukuku (4721 sayılı Türk Medeni Kanun) açısından değerlendirme yapıldığında, ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarından geçirilen telekomünikasyon sistemlerinin geçiş hakkı bedellerinin ilgili belediyeler tarafından alınması mevzuata uygun olmaktadır.

Sonuç olarak, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilerek gerekli takip ve tahsilat yapılmalı, geçmiş yıllara ilişkin bedellerin tahsili için de hukuki süreçler işletilmelidir.

BULGU 23: Taşınır İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

İdare taşınırlarının yönetimine ilişkin mevzuata aykırı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

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

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

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

Mezkûr Yönetmelik'in 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasında da;

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

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

Yapılan incelemede, İdare bünyesinde bulunan 20 Müdürlüğün İlk Madde ve Malzemeler hesabında bulunan tüketim malzemelerini zamanında giderleştirilmediği, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde yılsonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bundan sonraki tüketim malzemeleri giderleştirilmesinin üçer aylık periyotlar halinde olması hususuna özen gösterileceği ifade edilmiştir.

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

b) Dayanıklı Taşınırların Numaralandırılması İş ve İşlemlerinin Tam Olarak Bitirilmemesi

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

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

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

Bu bağlamda, İdarenin fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olan dayanıklı taşınırlarına, taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde barkotlama çalışmalarını yapması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; sicil numarası verilen dayanıklı taşınırlara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle barkotlama çalışmalarının tam olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, sistem değişikliği nedeniyle bir süredir barkotlama yapılamadığı, konuyla ilgili çalışmaların devam ettiği, yakın zamanda barkotlama işlemine geçileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, dayanıklı taşınırların numaralandırılması iş ve işlemlerinin mevzuat hükümleri doğrultusunda tam ve eksiksiz yerine getirilmesi gerekmektedir.

c) Taşınır Sayım İşlemlerinin Tam Yapılmaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde;

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

...

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yılsonu hesabını oluşturur." düzenlemesi yapılmıştır.

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

Yapılan incelemede, 31.12.2021 tarihi itibarıyla; taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında İdarece sayım yapılmadığı, denetim yılı sonunda da sayım işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, bundan sonraki süreçte bu hususta azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin taşınır işlemlerinde ilgili mevzuat hükümlerini yerine getirmesi gerekmektedir.

d) Önceki Yıldan Devren Gelen Tüketim Malzemelerinin Giriş Kaydının Yapılmaması

İdare tüketim malzemeleri defterine önceki yıldan devren gelen tüketim malzemelerinin giriş kaydı yapılmaması sebebiyle, tüketim malzemeleri alt kodlar itibarıyla hatalı izlendiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ş) bendinde; tüketim malzemeleri, belirli bir hizmetin üretilmesinde kullanılan, kullanımı sonucunda tükenen veya bir süre kullanıldıktan sonra ilk özelliklerini kısmen veya tamamen kaybederek bir daha kullanılamayacak duruma gelen, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (A) bölümü 150-İlk Madde ve Malzemeler hesabı detayında yer alan malzemeler olarak tanımlanmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "Defterler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde;

"Tüketim Malzemeleri Defteri (Örnek: 1): Bu defter, Taşınır Kod Listesinin (A) bölümünde yer alan tüketim malzemelerinin giriş ve çıkış kayıtları için kullanılır."

"Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde;

"(1) Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır.

(2) Bu çerçevede;

a) Önceki yıldan devren gelen taşınırlar ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırlar,

b) Taşınırlardaki kayıp, fire, yıpranma ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmalar,

c) Sayım sonucunda ortaya çıkan fazlalar,

miktar ve değer olarak kayıtlara alınarak takip edilir."

Denilmektedir.

Söz konusu düzenlemelere göre; tüketim malzemeleri niteliğindeki taşınır malların giriş ve çıkış kayıtlarında tüketim malzemeleri defterinin kullanılması; önceki yıldan devren gelen taşınır bulunması, taşınırların herhangi bir şekilde edinimi veya elden çıkarılması durumunda da taşınırların kayda alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bazı Müdürlüklere ait Tüketim Malzemeleri Defterinde hesaplarda bakiye bulunmamasına rağmen çıkış kaydı yapıldığı ve hesapların eksi bakiye verdiği görülmüş

olup söz konusu durumun önceki yıllardan devren gelen tüketim malzemelerinin giriş kaydedilmemesinden kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, önceki yıldan devren gelen tüketim malzemelerinin giriş kayıtlarının yapılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin Tüketim Malzemeleri Defterine önceki yıldan devren gelen tüketim malzemelerinin giriş kayıtlarını eksiksiz bir şekilde yapması gerekmektedir.

BULGU 24: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primi tutarlarının genel bütçeye aktarılmadığı ve emanet hesaplarında tutulduğu görülmüştür.

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

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

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

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

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

...

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

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

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 Numaralı Genelge’nin “İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(…)

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

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

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun’a eklenen Geçici 71’inci madde ile 2017 yılında, Geçici 75’inci madde ile de 2018 yılında devam etmiş, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu; 5510 sayılı Kanun’un Geçici 71 ve Geçici 75 maddeleri uyarınca sırasıyla

2017 yılında 2017/9 ve 2018 yılında 2018/20 sayılı Genelgeleri yayımlamıştır. 2017 ve 2018 yıllarındaki yasal düzenlemeler de 2016 yılında olduğu gibidir.

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

Yapılan incelemede, mal müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılında 996.327,54 TL, 2017 yılında 1.155.760,99 TL, 2018 yılında ise 89.251,00 TL olmak üzere toplam 2.241.339,53 TL olduğu ve bu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2018 yılı ve öncesine ilişkin asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe müdürlüğüne mali imkânlar doğrultusunda en kısa sürede gönderileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin emanet hesaplarında tutulan 2018 yılı ve öncesine ilişkin asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması

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

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

primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

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

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

2019/8 sayılı, 2020/10 sayılı ve 2021/28 sayılı Genelgelere idarelerce kesilen asgari ücret desteğinin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamasıyla birlikte, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası

Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarı 2019 yılında 209.670,00 TL, 2020 yılında 219.680,00 TL ve 2021 yılında ise 89.295,00 TL olmak üzere toplam 518.645,00 TL'ye ulaşmış olup söz konusu tutar 333-Emanetler Hesabında yer almaktadır. Ancak, söz konusu tutarın İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlarda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün görüşünün alınmadığı, tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 333-Emanetler Hesabında takip edilen asgari ücret destek tutarlarının İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı ve hangi aralıklarla aktarılacağı hususlarında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden görüş alınarak konunun titizlikle takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin emanet hesaplarındaki 2019 yılı ve sonrasına ait söz konusu kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yıl sonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususların netliğe kavuşması için Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne başvurulması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 19 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususla ilgili olarak İdare bazı çalışmalar yapmıştır. Ancak yeterli görülmemiştir. Bu nedenle, Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 15 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususla ilgili olarak İdare bazı çalışmalar yapmıştır. Ancak yeterli görülmemiştir. Bu nedenle, Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması” başlığı ile 17 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmazların Kiralanmasına İlişkin Yapılan Bazı İhalelerin Şartnamelerinde Rekabeti Engelleyici Hükümlere Yer Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 7 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Tahsil Edilmemesi” başlığı ile 12 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Eğlence Vergisi Mükellefi Olan İşyerlerinden Bu Verginin Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması” başlığı ile 11

			numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi” başlığı ile 3 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “Telekomünikasyon Altyapı ve

			Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması” başlığı ile 22 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “İdare Taşınmazlarının Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi ve İdarece Kiralanan Bazı Taşınmazların Tahsise Konu Edilmesi” başlığı ile 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması” başlığı ile 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılamaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.