



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ÜMRANIYE BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	95

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: İdarenin Kısımlara Bölerek Gerçekleştirdiği Bazı Alımlar	50
Tablo 9: Binek Araç Şartı Getirilen Bazı Yapım İşleri	55
Tablo 10: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri	59
Tablo 11: Yaptırımların Uygulanmadığı Kira Sözleşmeleri	64
Tablo 12: 5 Yıldan Uzun Süreli ve Bedelin Güncellenmediği Taşınmazlar	66
Tablo 13: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo	74

KISALTMALAR

BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TL	Türk Lirası
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
2. İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi
3. İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasında Fark Olması
4. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. İdare Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlara İlişkin Bilgiler ile Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Bilgiler Arasında Uyumsuzluk Olması
2. İdare Tarafından Yapılan Protokollerle Belediyelere Araç Tahsis Edilmesi Sürecinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
3. İdareye Ait Gençlik ve Spor Kulübünün Tescil İşlemlerinin Yapılmaması Nedeniyle İdare Bütçesine Ek Mali Külfet Getirilmesi
4. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Aydınlatma Tesislerinin İlgili Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
5. İdare Tarafından Yapılan Bazı Harcamalarda Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Uyulmaması
6. Atık Toplayıcıların Kayıt Altına Alınması ve Atıkların İzin Verilmeyen Kişiler Tarafından Toplanması, Taşınmasının ve Depolanmasının Önlenmesine İlişkin İşlemlerin Sonuçlandırılmaması
7. İdare Tarafından İşletilen Otoparklar İçin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ve Otopark İşletme Ruhsatı Olmaması
8. İndirimli Bina Vergisi Uygulanan Kişilerin Muafiyet İçin Gerekli Şartları Taşıyıp Taşımadıkları Hususunda Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması

9. Büyükşehir Belediyesince Çeşitli Mevzuatlarda Öngörülen Payların Aktarılmaması
10. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
11. Ücret Karşılığı Kullandırılan Reklam Panolarının İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilat İşlemlerinin Yapılmaması
12. Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması
13. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesince Tahsil Edilmesi
14. Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi
15. Temel İhale Usulleri ile Yapılması Gereken Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Yapılması
16. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi
17. Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması
18. Yapım İş İhalelerinde Kontrollük Hizmetleri İçin Binek Araç Şartının Yer Alması
19. Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Eklenen Geçici 5'inci ve 6'ncı Maddelerine İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
20. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
21. Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler Sigortasının Yürürlükte Olduğuna Dair Hakediş Belge Eklenmemesi
22. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Kira Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması
23. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

24. Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
25. İhale Yoluyla Kiralanabilir Nitelikte Olan Yerlerin Ecrimisille Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması
26. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
27. Fiilen Görülmeyen Hizmetlerle İlgili Müdürlük Oluşturularak Kadro Unvanının Kullanılması
28. Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu'nda Yer Alan İstihdamı Zorunlu Personele İlişkin Hükümlere Uyulmaması
29. Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Personelin Sürekli Olarak Vekâlet Ettirilmesi
30. Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımlarının Yapılmaması
31. Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Hükümlere Yer Verilmesi
32. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
33. Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması
34. İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Belediye Personeline İndirim ve Muafiyet Uygulanması
35. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
36. İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi
37. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi
38. Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

39. Yevmiye Defteri Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların 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.

Ümraniye 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.

Ümraniye Belediyesinin karar organı olan Ümraniye Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 46 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Ümraniye Belediyesinin teşkilat yapısında toplamda 32 adet birim bulunmaktadır. Bu

birimler alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır. Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Basın ve Yayın Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Makine İkmal Bakım ve Onarım Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Kültür İşleri Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü, Etüd Proje Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Halkla İlişkiler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü ve Belediye Orkestra Müdürlüğü'dür. Bu müdürlüklerden doğrudan başkana bağlı 2 adet müdürlük bulunmaktadır. Bunlar Özel Kalem ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 4 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 2 adet meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1209	542
Sözleşmeli Personel	0	331
Kadrolu İşçi	343	11
Geçici İşçi	0	0
Toplam	1552	884
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	785

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 adet 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 Ümraniye Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Ümraniye Belediyesi'nin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)		Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	288.598.883,07	60.626.423,09	25.706.546,99	323.518.759,17	323.487.685,97	31.073,20	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	34.856.268,45	5.783.952,68	5.027.619,23	35.612.601,90	35.585.104,12	27.497,78	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.951.848.685,48	268.536.437,61	301.000.763,03	1.919.384.360,06	1.919.370.360,06	14.000,00	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	0,00	6.275.327,97	0,00	6.275.327,97	6.275.327,97	0,00	0,00
5	Cari Transferler	0,00	121.437.000,00	67.641.038,10	6.383.726,07	182.694.312,03	182.694.312,03	0,00	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	731.059.163,00	140.155.834,04	42.156.943,35	829.058.053,69	829.058.053,69	0,00	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	200.000,00	3.356.585,18	100.000,00	3.456.585,18	3.456.585,18	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	172.000.000,00	0,00	172.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	3.300.000.000,00	552.375.598,67	552.375.598,67	3.300.000.000,00	3.299.927.429,02	72.570,98	0,00

Ümraniye Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 2.300.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 3.300.000.000.000 TL olmuştur. Yıl içinde 3.299.927.429,02 TL bütçe gideri yapılmış, 72.570,98 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini Gelir (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	1.495.000.000,00	1.494.356.551,26	1.538.848,38	1.492.817.702,88	99,85
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	131.270.000,00	202.331.260,54	4.274,60	202.326.985,94	154,13
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	151.500.000,00	374.365.020,22	0,00	374.365.020,22	247,11
05- Diğer Gelirler	1.223.730.000,00	1.144.535.931,67	1.280.342,77	1.143.255.588,90	93,42
06- Sermaye Gelirleri	300.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.500.000,00		0,00	0,00	0,00
Toplam	3.300.000.000,00	3.215.588.763,69	2.823.465,75	3.212.765.297,94	97,36

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %97,36 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%99,85), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%154,13), alınan bağış ve yardımlar (247,11), diğer gelirler ise (93,42) oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	288.598.883,07	323.487.685,97	112,09
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	34.856.268,45	35.585.104,12	102,09
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.951.848.685,48	1.919.370.360,06	98,34
04- Faiz Gideri	0,00	6.275.327,97	0,00
05- Cari Transferler	121.437.000,00	182.694.312,03	150,44
06- Sermaye Giderleri	731.059.163,00	829.058.053,69	113,41
07- Sermaye Transferleri	200.000,00	3.456.585,18	1.728,29
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	172.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	3.300.000.000,00	3.299.927.429,02	100

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %100 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	245.682.225,20	460.134.122,71	1.494.356.551,26	87,29	224,77
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	50.999.392,94	114.164.385,08	202.331.260,54	123,85	77,23
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	32.585.198,47	136.560.603,49	374.365.020,22	319,09	174,14
Diğer Gelirler	326.120.249,73	633.606.484,39	1.144.535.931,67	94,29	80,64
Sermaye Gelirleri	83.500.000,00	135.827.695,00	0	62,67	-100,00
Toplam	738.887.066,34	1.480.293.290,67	3.215.588.763,69	100,34	117,23
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	5.198.988,36	4.009.058,06	2.823.465,75	-22,89	-29,57
Net Toplam	733.688.077,98	1.476.284.232,61	3.212.765.297,94	33,84	117,62

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.736.481.065,33 TL'lik (%117,62) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 237.804.416,73 TL (%174,14), vergi gelirlerinde 1.034.222.428,55TL (%224,77), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 88.166.875,46-TL (%77,23) ve diğer gelirlerde 510.929.447,28TL (%80,64) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	61.062.114,13	117.072.610,39	323.487.685,97	91,73	176,31
SGK Devlet Prim Giderleri	7.867.583,01	14.834.084,70	35.585.104,12	88,55	139,89
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	344.814.029,47	936.994.648,33	1.919.370.360,06	171,74	104,84
Faiz Giderleri	0,00	0,00	6.275.327,97	0,00	0,00
Cari Transferler	42.510.679,75	83.458.820,70	182.694.312,03	96,32	118,90
Sermaye Giderleri	178.724.420,01	479.433.297,74	829.058.053,69	168,25	72,92

Sermaye Transferleri	18.083.505,79	17.944.246,43	3.456.585,18	-0,77	-80,74
Toplam	653.062.332,16	1.649.737.708,29	3.299.927.429,02	152,62	100,03

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.650.189.720,73 TL (%100,03) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinde 206.415.075,58TL (%176,31), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 20.751.019,42TL (%139,89), mal alım ve hizmet giderlerinde 982.375.711,73TL (%104,84), sermaye giderlerinde 349.624.755,95TL (%72,92), cari transferlerinde 99.235.491,33TL (%118,90) artış ve sermaye transferlerinde ise 14.487.661,25TL (%-80,74) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.461.205.204,44 TL, Faaliyet Geliri 3.608.599.489,39 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.147.394.284,95 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ümraniye 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	Ümraniye Hizmet İnş. Turizm Sağlık Çevre Teknolojisi Yatırımları ve İşl. ve Tic. AŞ	30.050.000,00	30.050.000,00	100
2	Ümraniye Belediyesi Personel Anonim Şirketi	1.000.000,00	1.000.000,00	100

İdarenin doğrudan hissedarı olduğu şirketlerdeki sahip olduğu sermaye tutarı 31.050.000,00 TL iken 31.12.2023 tarihli bilançoda 88.260.135,54 TL olarak görülmektedir. Söz konusu 57.210.135,54 TL tutarındaki fark, 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına uygulanan enflasyon muhasebesi işleminden kaynaklanmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ümraniye Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

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

Kontrol Ortamı

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

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

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

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

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

Ayrıca faaliyetlerin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiştir.

Risk Değerlendirme

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

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

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

Stratejik plan hazırlanırken riskler değerlendirilmiş ve plan içerisinde yer verilmiştir. Belediyenin Misyon, Vizyon, Stratejik Amaç, Performans Hedef ve Faaliyetlerin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin belirlenmesi, olası etkilerinin hesaplanması ve önlem alınması için Risk Yönetim Süreci Yönergesi hazırlanmıştır.

Kontrol Faaliyetleri

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

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

Faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri için farklı personel belirlenmesinin mümkün olmaması durumunda karşılaşılabilecek risklerin azaltılmasına yönelik olarak birim amirleri tarafından gerekli tedbirler alınmaktadır.

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

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

Bilgi ve İletişim

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

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

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

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

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

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

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. EBYS sisteminin gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, Elektronik ortamdaki dahil olmak üzere gelen ve giden evraklar ile idare içi haberleşmeyi kapsadığı, Sistem yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olduğu görülmüştür.

İzleme

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

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

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

Belediyede iç denetim birimi kurulmamıştır. İdarede 5 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen bu kadrolara atama yapılmamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ümraniye Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdareye ait bütçe içi işletmeye ilişkin olarak yapılan incelemelerde; ödenek kullanımı, iktisadi ticari işler dışındaki giderler, taşınır kaydı, muhasebe kayıtları, alacakların takibi ile ilgili olarak hatalı uygulamaların olduğu tespit edilmiştir.

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

27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği’nin “Bütçe işlemleri” başlıklı 8’inci maddesinde:

“ ...

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

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

Buna göre, işletmenin iktisadi ve ticari işleri için nakit sermaye olarak kullanılacak ödeneğin Belediyenin bütçesinde ekonomik sınıflandırmada I. düzey 08-Borç verme kodunda gösterilmesi, bu ödeneğin işletme adına açılmış özel bir banka hesabına aktarılmak suretiyle kullanılması, işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmının yıl sonunda iptal edilmesi ve işletme

faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

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

"...

a) Borç

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

...

b) Alacak

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

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

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

132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına alacak, 137-Takipteki Kurum Alacakları Hesabına borç kaydedilmelidir.

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

Yapılan incelemelerde, bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğinin muhasebeleştirme işlemlerinin ve alacağın takibinin 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında yapılmadığı ve ilgili bütçe hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir. Ancak İdare tarafından gerekli düzeltici işlemlerin 2023 bütçe döneminde yapılmaması sebebiyle mali rapor ve tabloları etkileyici nitelikte olan bu hata 2023 yılı mali tablolarında devam etmektedir.

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

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

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

"...

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

...” denilmektedir.

Anılan hüküm uyarınca, bütçe içi işletmeye ait personel, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi, mal ve hizmet alımı ile sermaye giderlerinin Belediye kaynaklarından karşılanması gerekmektedir.

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

Dolayısıyla, Belediyenin mali tablolarında bu gider kalemlerine ait harcamaların kaydı görünmemektedir. Bu nedenle Belediye mali tabloları gerçeği yansıtmamaktadır.

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

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

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

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

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

“... ”

(3) İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan ... mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ... mahalli idare bütçesinden yapılır. ...” ve “Muhasebe işlemleri” başlıklı 9'uncu maddesinde: *“(1) İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri*

10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulur. ...” denilmektedir.

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

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

Yapılan incelemelerde, bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işlere ilişkin giderleri dışında yer alan mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerinin işletme hesabından yapıldığı, dolayısıyla Belediyenin mali tablolarında; İşletme hesaplarında yer alan 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabında 1.091.723,57 TL, 255-Demirbaşlar Hesabında 14.160.117,65 TL ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 4.262.294,64 TL kayıtlı taşınır malların kaydının yer almadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle mali tablolar gerçeği yansıtmamaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir. Ancak İdare tarafından gerekli düzeltici işlemlerin 2023 bütçe döneminde yapılmaması sebebiyle mali rapor ve tabloları etkileyici nitelikte olan bu hata 2023 yılı mali tablolarında devam etmektedir.

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

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

Mahalli İdareler Bütçe İçİ İşletme Yönetmeliği'nin “Muhasebe yetkilisi” başlıklı 7'nci maddesinde:

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

...

(2) İşletmenin iş hacminin zorunlu kılması halinde bu işler için ayrı bir muhasebe yetkilisi yardımcısı görevlendirilebilir. ...”

“Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde: *“(1) İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulur. ...”*

denilmektedir.

Yönetmelik hükmüne göre, bütçe içi işletmenin muhasebe işlemlerinin, Belediyenin muhasebe biriminde, Belediyenin muhasebe yetkilisince ya da muhasebe yetkilisi yardımcısınca yürütülmesi gerekmektedir.

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

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

Sonuç olarak, bütçe içi işletmenin muhasebe işlemlerinin Yönetmelik düzenlemelerine uygun olarak Belediye muhasebe biriminde tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

İdare tarafından 2023 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından KDV (Katma Değer Vergisi) dâhil olarak tahsil edilen tutarlardan vergiyi oluşturan kısmının ayrıştırılmadığı, genel bütçe geliri olan söz konusu vergi tahsilatlarının ilgili hesapta izlenmeyerek idarenin faaliyet geliri olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

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

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

İdare her ne kadar kurumsal olarak katma değer vergisi mükellefi olmasa da Kanun'da belirtilen faaliyetleri kendi bünyesinde yapmış olması durumunda söz konusu faaliyetler açısından vergi mükellefiyeti kurulacaktır.

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

294'üncü maddesinde ise;

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

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

İdarenin ücret tarifesinde kültür merkezi-nikâh salonu kiralama, ağaç kesimi, ağaç budama, greyder-kamyon kiralama gibi çok sayıda hizmet için ücret tarifesinde KDV dâhil olarak tutar belirlenmiştir. Yani bir başka ifadeyle, İdare tarafından mal veya hizmet karşılığı olarak tahsil edilen bedellerin içerisinde KDV'de yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı içerisinde sunduğu ve KDV'den istisna olmayan çeşitli hizmetler ile şartname, basılı evrak ve form satışı sonucunda katma değer vergisi dâhil olmak üzere tahsil ettiği toplam tutarın 149.050.948,45 TL olduğu, bu nedenle yıl içerisinde 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında 24.107.738,40 TL izlenilmesi gerekirken sadece 9.761.173,94 TL tutarın kaydedildiği, böylelikle 14.346.564,46 TL verginin 600-

Gelirler Hesabına dâhil edilerek 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılamadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmişse de muhasebe kayıtlarının 2023 yılı içerisinde yapılmaması sebebiyle, düzeltme işlemlerinin 2023 yılı mali tablolarına etkisi bulunmamaktadır.

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

BULGU 3: İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasında Fark Olması

İdarenin taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli kayıtlarındaki tutarlar ile bilanço tutarları arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin, “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde, taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelik’te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten harcama yetkilileri sorumlu tutulmuştur. Ayrıca, harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik düzenlemelerine uygun olarak tutulması ve taşınır yönetim hesabının ilgili mercilere gönderilmesi görevini taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de ifade edilmiştir.

Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6’ncı maddenin dördüncü fıkrasında ise, taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin; kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak, kayıtlarını tuttuğu taşınırların yönetim hesabını hazırlamak ve harcama yetkilisine sunulmak üzere taşınır kontrol yetkilisine teslim etmek gibi görevleri bulunmaktadır.

Mezkûr Yönetmelik’in “Taşınır yönetim hesabı” başlıklı 34’üncü maddesinde; taşınır yönetim hesabının, önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanları gösterir şekilde taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanması gerektiği, taşınır mal

yönetim hesabının; yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır yönetim hesabı cetveli ile yılsonu itibarıyla en son düzenlenen taşınır işlem fişinin sıra numarasını gösteren tutanaktan oluşacağı ve harcama yetkilisince fiili durumu doğru yansıtması, muhasebe yetkilisince de muhasebe kayıtlarına uygunluğu bakımından kontrol edilerek onaylanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılan incelemelerde, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254-Taşıtlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabının bilançoda yer alan değerleri ile Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan değerleri karşılaştırıldığında arada 29.730.537,96 TL fark olduğu, dolayısıyla taşınır yönetimin mevzuat gerekliliklerine uygun olarak gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve taşınır sayım işlemlerinin tamamlanmasından sonra söz konusu farkın giderileceği ifade edilmişse de ilgili düzeltme işlemlerinin 2023 bütçe döneminde yapılmaması sebebiyle mali rapor ve tabloları etkileyici nitelikte olan bu hata 2023 yılı mali tablolarında devam etmektedir.

Sonuç olarak, taşınır kayıt ve kontrollerinin mevzuatta belirtildiği şekliyle yerine getirilmesi ve muhasebe kayıtları ile uyumunun sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

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

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve

Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

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

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

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

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

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

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

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas

değerlerinin tespit edilmesi ve muhasebe bilgilerinin güncellenmesi, her bir taşınmaz için cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, yine Yönetmelik gereğince taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği, cins tashihi ve envanter çalışmalarının tamamlanmadığı, bunlara bağlı olarak muhasebe kayıtlarının güncellenemediği ve belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

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

Sonuç olarak, taşınmaz cins tashihi ve envanter çalışmalarının tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmemesi sebebiyle mali tablolarda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesabı doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlara İlişkin Bilgiler ile Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Bilgiler Arasında Uyumsuzluk Olması

İdare envanter kayıtlarında yer alan taşıtlar ile muhasebe kayıtlarında yer alan taşıtlara ilişkin bilgilerin uyumsuz olduğu tespit edilmiştir.

Kurumun sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve emniyet müdürlükleri kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Gerek emniyet müdürlükleri gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile tutarlı olması gerektiği açıktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli

ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 48'inci maddesinde ise;

“ ...

Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.” hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Kişisel sorumluluk ve zarar” başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında; Devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği; yasal düzenlemede sayılan şekillerde İdarenin sahip olduğu araçların trafik tescili yapılmalı ve taşınır kayıtları yapılmak suretiyle Kurum envanterinde de takip edilmelidir. Söz konusu tescil işlemlerinin takibi ve mevcut durumları muhtemel hukuki ihtilafların önlenmesini de temin edecektir.

Noterler Birliğinden alınan Kurum adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile Kurum taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; Kurum adına kayıtlı 6 aracın muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte araç envanteri ile muhasebe kayıtlarının karşılaştırılması, değerlendirme ve güncellemelerin yapılmamasından dolayı analiz yapılabilir sağlıklı veriler elde etmekten uzaktır.

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

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere araçların kayıt, kontrol ve takibi yapılmalı, araç envanteri ile muhasebe kayıtları arasında analize ve karşılaştırmaya imkân verecek şekilde düzeltme ve güncellemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İdare Tarafından Yapılan Protokollerle Belediyelere Araç Tahsis Edilmesi Sürecinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından diğer belediyelere araç tahsisi sürecinde karşılıklı olarak meclis kararları ve Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünün alınmadığı, ayrıca tahsis süresi dolan bazı araçların tahsis edilen idareler tarafından kullanılmaya devam edildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve tahsis" başlıklı 31'inci maddesinde; kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların bu taşınıra ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, ancak idarelerin sahip oldukları taşınırları (taşıt ve iş makineleri dahil) bu beş yıl şartı aranmaksızın ihtiyacı bulunan diğer idarelere geçici olarak tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca tahsise ilişkin diğer esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin "Devredilemeyecek taşınırlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği, ancak idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devrinin, mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak Bakanlığın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemede; İdare tarafından alınan encümen kararlarına binaen yapılan karşılıklı protokollerle diğer belediyelere bazı taşıtlarını devredildiği, söz konusu taşıt devirlerinde karşılıklı meclis kararlarının bulunmadığı ve devre ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünün alınmadığı, ayrıca tahsis süresi dolan bazı araçların tahsis edilen idarelerden geri alınmadığı tespit edilmiştir. Örnek olarak, Elâzığ İli Akçakiraz Belediyesine 2015 yılında yapılan protokolle; 2005 model 34 UMR 05 plakalı araç ve Rc3810lu217648 motor ve 35Sl20314 şase numaralı iş makinesi dört (4) yıl süreyle tahsis edilmiş ancak tahsis süresinin dolmasına rağmen söz konusu taşıtlar geri alınmamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve hatalı uygulamaların düzeltildiği ifade edilmişse de bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmadığından söz konusu hatalı uygulamalar devam etmektedir.

Sonuç olarak, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli olarak elde edilmesinden ve

kullanılmasından sorumlu ve bu hususlarda yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hükmü göz önüne alındığında İdareler tarafından yapılan işlemlerin ilgili mevzuatına uygun olması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: İdareye Ait Gençlik ve Spor Kulübünün Tescil İşlemlerinin Yapılmaması Nedeniyle İdare Bütçesine Ek Mali Külfet Getirilmesi

İdare tarafından kurulan Gençlik ve Spor Kulübünün Gençlik ve Spor Bakanlığı nezdinde tescilinin yapılmamasından dolayı söz konusu kulüpte çalıştırılan ve aynı zamanda Millî Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim kurumlarında aktif olarak öğretmenlik yapan antrenörlerin ücretlerinin İdare tarafından karşılandığı görülmüştür.

7405 sayılı Spor Kulüpleri ve Spor Federasyonları Kanunu'nun geçici 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde kurulan ve spor faaliyetinde bulunan ancak tüzel kişiliği bulunmayan kulüplerin 26/10/2024 tarihine kadar bu Kanunda öngörülen şartları yerine getirerek tescillerini yaptırması gerektiği, belirtilen süre içerisinde uygunluğunu sağlayamayanların Bakanlık nezdindeki tescillerinin iptal edileceği düzenlenmiştir.

3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu'nun "Öğretmenlerin antrenörlük, uzmanlık ve danışmanlık yapabilmeleri" başlıklı 32'nci maddesinde ise, öğretmenlerin, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında resmi mesaipleri dışında antrenörlük, uzmanlık ve danışmanlık yapabileceği, bunlara ödenecek ücretlerin, her yıl Gençlik ve Spor Bakanlığınca belirlenerek il müdürlüğü bütçelerinden ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde kurulan ve spor faaliyetinde bulunan ancak tüzel kişiliği bulunmayan kulüplerin 26/10/2024 tarihine kadar Gençlik ve Spor Bakanlığı İl Müdürlükleri nezdinde tescillerini yaptırması gerekmekte, söz konusu kulüplerde çalıştırılan ve aynı zamanda Millî Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim kurumlarında aktif olarak öğretmenlik yapan antrenörlerin ücretlerinin ise her yıl Gençlik ve Spor Bakanlığınca belirlenerek il müdürlüğü bütçelerinden ödeneceği düzenlenmiştir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemede, İdare bünyesinde kurulan ve spor faaliyetinde bulunan ancak tüzel kişiliği bulunmayan gençlik ve spor kulübünün tescilinin yapılmadığı, söz konusu tescil işleminin yapılmamasından dolayı adı geçen spor kulübünde

çalıştırılan ve aynı zamanda Millî Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim kurumlarında aktif olarak öğretmenlik yapan antrenörlerin ücretlerinin İdare tarafından ödendiği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda 2023 yılı içerisinde İdare bünyesinde kurulan ve spor faaliyetinde bulunan Gençlik ve Spor Kulübünde çalıştırılan 11 antrenörün aynı zamanda Millî Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim kurumlarında aktif olarak öğretmenlik yaptığı, bu kişilere toplamda 566.769,66 TL ücret ödendiği görülmüştür.

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

Sonuç olarak, İdare bünyesinde kurulan ve spor faaliyetinde bulunan ancak tüzel kişiliği bulunmayan gençlik ve spor kulübünün tescilinin yapılarak İdarenin ek mali külfete katlanmasının önüne geçilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Aydınlatma Tesislerinin İlgili Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

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

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

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

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

"*Genel aydınlatma: Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayolları hariç, kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, çıkmaz sokak, yürüyüş yolu, alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi, köprü, meydan ve yaya geçidi gibi yerler ve mevcut genel aydınlatma*

tesisi güzergâhında yer alan yerlerin kullanılmasına hizmet eden ve bunların devami niteliğindeki yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile trafik sinyalizasyonunu, ... ifade eder.”

Aynı Yönetmelik’in “Aydınlatma tesislerinin devri” başlıklı geçici 1’inci maddesinde ise;

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

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

Düzenlemeleri yer almaktadır.

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

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve TEDAŞ ile devir işlemleri için gerekli yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak henüz devir işlemleri tamamlanmamıştır.

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

BULGU 5: İdare Tarafından Yapılan Bazı Harcamalarda Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Uyulmaması

İdare tarafından hizmet alımı suretiyle yapılan basın ve yayın hizmetlerine ilişkin harcamalar ile temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinde Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde yer alan hükümlere uyulmadığı görülmüştür.

30 Haziran 2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; Kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılmasının her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev ve aynı zamanda bir mecburiyet olduğu belirtilerek kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin olarak tasarruf tedbirlerinin alındığı ifade edilmiştir.

Aynı Genelge'de kamu kurum ve kuruluşlarının basını izleme ile ilgili birimleri ve kütüphane dokümantasyon merkezleri hariç hiçbir şekilde günlük gazete alımı yapılmayacağı, görev alanı ile ilgili olmayan yayınlara abone olunmayacağı, idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınların basılmayacağı, bu dokümanların hazırlanması ve paylaşımının elektronik ortamda yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca Genelge'de uluslararası toplantılar ile millî bayramlar hariç açılış, konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyeceği, hediye verilmeyeceği, mevzuat gerekleri dışında kurum ve kuruluşların tasarrufları altında bulunan kaynaklardan ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantıyon basım ve dağıtım türü işler yaptırılmayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarınca mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri hariç olmak üzere basın ve yayın organlarına ilan-reklam verilmeyeceği ifade edilmiştir.

Söz konusu hususa yönelik olarak yapılan incelemelerde, İdare tarafından görev alanı ile ilgili olmayan yayınlara abone olduğu ve bu kapsamdaki abonelikler için 2023 yılı içerisinde toplamda 572.238,00 TL; idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik olarak çeşitli rapor,

kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınların basımı için 2023 Yılı Baskı ve Kültürel Organizasyonları Hizmet Alımı yapılarak 36.225.850,00 TL harcamada bulunulmuştur.

Öte yandan temsil, tören, ağırlama kapsamında; Muhtelif Ebatlarda Saat Alımı İş (2.087.574,53 TL), Halkla İletişimin Sağlanması ve Hizmetlerin Duyurulması Hizmet Alımı (20.958.300,00 TL), Powerbank Alımı (123.900,00 TL), Şiir Okuma Yarışması İçin Bilgisayar ve Cep Telefonu Alımı (24.300,00TL) yapılarak harcamada bulunulduğu tespit edilmiştir.

Bahsedilen abonelik, Baskı ve Kültürel Organizasyonlar ve Halkla İletişimin Sağlanması ve Hizmetlerin Duyurulmasına yönelik hizmet alımları ile hediye amaçlı taşınır alımlarının Genelge hükümlerine aykırı olduğu açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve bulgu konusu hususa ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının Genelgede yer alan tasarruf tedbirlerine uyularak kullanılması her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev olduğu kadar aynı zamanda bir mecburiyet olarak da değerlendirilmelidir.

BULGU 6: Atık Toplayıcıların Kayıt Altına Alınması ve Atıkların İzin Verilmeyen Kişiler Tarafından Toplanması, Taşınmasının ve Depolanmasının Önlenmesine İlişkin İşlemlerin Sonuçlandırılmaması

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 28.03.2022 tarih ve 2022/6 sayılı atık toplayıcıları konulu Genelgesi kapsamında atık toplayıcıların kayıt altına alınması ve atıkların izin verilmeyen kişiler tarafından toplanmasının, taşınmasının ve depolanmasının önlenmesine ilişkin işlemlerin sonuçlandırılmadığı görülmüştür.

Anılan Genelge kapsamında özetle; Belediye sınırlarında atık toplayıcılığı faaliyetinde bulunan 18 yaş üzeri şahısların kayıt altına alınarak Belediyelerce belirlenecek tipte iş kıyafeti ve iş güvenliği ekipmanı kullanımının sağlanması, toplanacak atıkların çevre lisanslı atık işleme tesislerine teslimi ve bu atıkların izin verilmeyen kişiler tarafından toplanmasının, taşınmasının ve depolanmasının önlenmesine yönelik tedbirlere yer verilmiştir. Bu Genelgenin uygulanması ile birlikte atık toplama ve satış işlemlerinde oluşan kayıt dışılığın da önemli ölçüde azaltılacağı değerlendirilmektedir.

Ümraniye Belediye Meclisinin 12.05.2022 tarih ve 2022/101 sayılı Kararıyla Genelgenin uygulanmasına yönelik özel şartlar oluşturulmuştur. Ancak, gelinen süreç itibarıyla 2022/6 sayılı atık toplayıcıları konulu Genelge kapsamında atık toplayıcılığı faaliyetinde bulunan şahısların Belediyeye başvuruları beklenenin çok altında kalmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve söz konusu atıkların Belediye personeli eliyle toplanmasına başlanarak kayıt dışılığın önlenmesine yönelik çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 7: İdare Tarafından İşletilen Otoparklar İçin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ve Otopark İşletme Ruhsatı Olmaması

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

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

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

5216 sayılı Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde de hüküm altına alındığı üzere, bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda, mezkûr Kanun kapsamında olan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri koordinasyon içerisinde çalışarak faaliyetlerini yerine getirmelidir. Kanun'da açık bir şekilde

ifade edilen haliyle; ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilmesi de büyükşehir belediyesinin alacağı meclis kararına bağlanarak hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini temin etmek amaçlanmıştır.

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından işletilen otoparkların (Zübeyde Hanım, Millet Bahçesi, Santral, Nikah Sarayı ve Belediye Otoparkı) Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmadığı ve faaliyetlerini ruhsatsız bir şekilde sürdürdüğü tespit edilmiştir. Ayrıca ruhsatlandırma yetkisinin ilçe belediyesine verilmesine dair Büyükşehir Belediye Meclisince alınmış bir karar da söz konusu değildir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlere başlandığı ifade edilmiştir. Ancak Büyükşehir Belediye Meclisince henüz karar alınmamış ve İdare tarafından işletilen otoparkların ruhsatlandırma işlemleri henüz tamamlanmamıştır.

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

BULGU 8: İndirimli Bina Vergisi Uygulanan Kişilerin Muafiyet İçin Gerekli Şartları Taşıyıp Taşımadıkları Hususunda Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması

İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin muafiyet için gerekli şartları sağlayıp sağlamadıklarına ilişkin yeterli bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı tespit edilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci maddesinde,

“... ”

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

Öte yandan, İndirimli bina vergisinden ('0' oranlı vergi) yararlanacak kişi ve kişilerin sağlaması gereken şartlar yukarıda yer alan Kanun hükmüyle birlikte Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğlerinde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Buna göre, çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren ve uygulamaya yönelik düzenlemeleri içeren Genel Tebliğler ile Bakanlar Kurulunca belirlenecek indirimli vergi oranından, Türkiye'de brüt yüz ölçümü 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olan veya tek meskenin intifa hakkına sahip bulunanlardan;

Kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup 18 yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenler, hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için, hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınaî ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirin olmaması,

Gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığından ibaret bulunanlar, Sosyal güvenlik kurumlarından emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunmaması,

Engelliler, İndirimli Bina Vergisi oranından yararlanabilmeleri için bu durumlarını tam teşekküllü Devlet hastanesinden alınmış olan sağlık kurulu raporu veya engelli kimlik kartı ile ilgili belediyelere belgelendirmeleri,

gerekmektedir.

İlgili kişilerin vergi indiriminden, aranılan şartları taşımaları ve gerekli belgeleri ibraz etmeleri halinde yararlanmaları mümkündür. Ayrıca, birden fazla meskeni olanlar veya birden fazla meskende hisseye sahip olanlar, muayyen zamanlarda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler için söz konusu indirimli vergi oranının uygulanması mümkün değildir.

İdare tarafından muafiyetlere ilişkin yoklama ve tespit işlemleri personel eksikliği nedeniyle bahsedilen ölçüde yerine getirilememektedir. Nitekim muafiyet tanınan kişilerin beyanları doğrultusunda İdarece muafiyet işleminin uygulanması ve beyan dışında belge, bilgi talep edilmemesi 57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin amir hükmüdür. Tebliğde; Emlâk Vergisi mükelleflerinden Emlâk Vergisi bildiriminde dışında tapu sureti, kimlik fotokopisi, vergi kimlik numarasını gösteren belge, elektrik ve su abone belgesi, yapı kullanma izin belgesi, m² cetveli veya başkaca bir belge talep edilmeyeceği, belediyelerce, Emlâk Vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği, belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgileri, İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi üzerinden, tapu kayıtlarının ise Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği, ayrıca mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanmasının mümkün olacağı ve belediyelerin, Emlâk Vergisi işlemlerinde başta imar birimleri olmak üzere Emlâk Vergisine konu taşınmazlara ilişkin öncelikle kendi kayıtlarında bulunan bilgi ve belgelerden faydalanacağı ve gerek duymaları halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirim konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapabileceği, belirtilmektedir.

Bu düzenlemeyle İdarece, mükelleflerin kolay ve hızlı bir şekilde kanuni haktan yararlanması ve külfet doğuracak taleplerde bulunulmaması gerektiği ortaya konulmaktadır.

Ancak muafiyet tanınan kişilerin beyan durumlarının doğruluğu ve şartların sağlanıp sağlanmadığı, ilgili servis ve personelce tespit ve tetkik edilmeli, etkin bir sorgulama mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

Bu doğrultuda;

- İndirimli vergiden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak protokolle veri tabanı üzerinden aktif çalışma, işe girişi veya çıkışı, emekli aylığı dışında gelir veya ücretin olup olmadığının elektronik ortamda sorgulaması ya da belirli dönemlerde bilgi alınarak güncel durumların takip edilmesi gerekmektedir.

- Vergi daireleri üzerinden Maliye Bakanlığı veya Gelir İdaresi Başkanlığı ile yapılacak protokolle ya da belirli dönemlerde yapılacak kontrollerle ticari, sınaî ve meslek kazanç kapsamında il sınırları dışındakiler de dahil olmak üzere mükellefiyet tesisi sorgulanmalı ve araştırılmalıdır.

İndirimli Bina Vergisi uygulanacak mükelleflerin gerekli şartları sağlamaları noktasında etkin bir takip, tetkik ve araştırma mekanizmasının kurulması; Emlak Vergisi gelir kaybının önlenmesine ve indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin, cezalı ve gecikme faizi ile birlikte alınmasına imkân sağlayacaktır.

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

Sonuç olarak, İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin muafiyet için gerekli şartları sağlayıp sağlamadıklarına ilişkin yukarıda yapılan açıklamalar dikkate alındığında yeterli bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Büyükşehir Belediyesince Çeşitli Mevzuatlarda Öngörülen Payların Aktarılmaması

Büyükşehir Belediyesince ilçe belediyelerine aktarılması gereken bazı payların tahsilatlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

a) Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Tahsil Edilmemesi

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 maddesinde;

"(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." denilmektedir.

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." hükmü 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 Büyükşehir Belediyesinden alması gereken tutarlar tam olarak gönderilmemiştir.

Bu bağlamda, 24.12.2020 tarihinden önce Büyükşehir Belediyesince aktarılması gereken 1.309.367,46 TL'nin bu tarihten sonrası için ilçe belediyesi yetki alanına bırakılan ve Büyükşehir Belediyesince kazı ruhsatı verilen yerlere ilişkin tahsil edilen 593.532,07 TL'nin ilçe belediyesince takibinin ve tahsilinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

b) Müze Paylarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinde:

"a) Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır.

Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirde Büyük Şehir Belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir.

Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır..." denilmektedir.

Yapılan incelemelerde; Büyükşehir Belediyesince tahsil edilen Müze giriş ücretlerinden %75' inin ilgili idareye son nüfus sayımına göre aktarılması gereken 1.863.477,28 TL'nin idare tarafından takip ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

c) İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Paylarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin c bendinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe (...)27 belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si..." hükmü gereği at yarışlarından elde edilen ve

büyükşehir belediyesince ilçe belediyesine aktarılması gereken %30'luk paya tekabül eden 2.968.277,21 TL'nin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

d) İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Otopark Paylarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin f bendinde; 7'nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe (...) belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si." hükmü gereği yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden büyükşehir belediyesince ilçe belediyesine aktarılması gereken 627.712,62 TL'nin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Büyükşehir Belediyesince 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı Mükerrer 97'nci maddesi uyarınca Büyükşehir Belediyesi tarafından belediye payı olarak tahsil edilen %5 tutarındaki müze payının %75'inin Belediyeye nüfusu oranında gönderilmesi; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin f bendi uyarınca Büyükşehir Belediyesi tarafından park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin Belediyeye nüfusu oranında aktarılması, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi uyarınca at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde ettiği eğlence vergisinin %30'unu nüfuslarına göre ve Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabın oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca da Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi tarafından Belediye sınırları içindeki sokaklarda yapılan kazılardan elde edilen gelirin Belediyeye aktarılması ve İdarenin bu alacakların takip ve tahsilini yapması gerekmektedir.

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

Sonuç olarak, gelirlerin toplanması sorumluluğu çerçevesinde İdareye ait alacak ve payların takip ve tahsilinin zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye Ücret Tarifesinde yer verilmiş olmasına rağmen takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

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

"Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesinde:

"İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler." hükümlerine yer verilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede; İdarece 2023 yılına ait ücret tarifelerinde geçiş hakkına ilişkin tarife belirlemiş olmasına rağmen herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve belirtilen hususlar çerçevesinde hukuki ve idari işlemlerin yapıldığını ve hukuki süreç sonucuna göre işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin gelir tarifesinde yer verilmiş oranlar üzerinden tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Ücret Karşılığı Kullandırılan Reklam Panolarının İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilat İşlemlerinin Yapılmaması

İdare tarafından ücret karşılığı kullandırılan reklam panoları için ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İlan ve Reklam Vergisi” başlıklı İkinci Bölümünün “Konu” başlıklı 12’nci maddesinde;

“Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.”

“Mükellef ve sorumlu” başlıklı 13’üncü maddesinde;

“İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir.

İlan ve reklam işlerini mutlak meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden; kiraya verilen reklam panolarında gerçekleştirilen reklam faaliyetlerinin ilan ve reklam vergisinin konusuna girdiği ve ilan ve reklam vergisinin mükellefi olan ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıranların gerekli vergiyi belediyeye yatırmakla sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdareye ait olan 25 billboard, 28 centboard ve 120 adet raketin Belediye Meclisi tarafından karara bağlanan Ücret Tarifesinde yer alan bedeller karşılığında kullanırılmasına rağmen bu kullanımlar için ilan ve reklam vergilerinin tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin reklam panoları ile billboard kullanımlardan doğacak olan ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatını yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İş Yerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması

İdare tarafından eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken bazı iş yerlerinden, herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işlemi yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun, 17’nci maddesinde, bu Kanun’un 21’inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu; 19’uncu maddesinde, eğlence vergisinden istisna ve muafiyetler; 20’nci maddesinin üçüncü fıkrasında, verginin matrahının biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerleri için mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanun’un 96’ncı maddesine göre tespit edilecek miktar olduğu; 21’inci

maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 5 ila 100 TL arasında vergi alınacağı; 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerindeki her aya ait verginin o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılacağı belirtilmiştir.

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

İlgili mevzuat hükümleri ve Danıştay Kararı birlikte değerlendirildiğinde; istisna ve muafiyet kapsamında bulunmayan ve biletle girilmesi zorunlu olmayan oyun salonları (playstation), bilardo salonları ve müzikhollerden eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye Ruhsat Müdürlüğünden alınan ruhsat listesine göre ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren toplam 43 adet eğlence yeri bulunmasına rağmen mali hizmetler müdürlüğünden alınan veriye göre 30 adet işletmeye mükellefiyet tesis edildiği, 13 adet işletmeye eğlence vergisi tahakkukunun gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve hatalı uygulamaların düzeltilmediği ifade edilmişse de bulgu konusu edilen hususun düzeltilmediğine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmadığından söz konusu hatalı uygulamalar devam etmektedir.

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

BULGU 13: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesince Tahsil Edilmesi

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

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

5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'inci maddesine 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ile eklenen son fıkrasındaki; "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.*" hükmü, 24.12.2020 tarih 7261 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.*" şeklinde değiştirilmiştir.

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

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

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

konusu tutarların tahsilatının da ilçe belediyeleri tarafından yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden itibaren Ümraniye sınırları dâhilindeki yapılardan 257.886,31 TL otopark bedelinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltici işlemlere başlandığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 14: Aralarında Doğal Bağlantı Bulunmayan İşlerin Birlikte İhale Edilmesi

İdare tarafından, aralarında doğal bağlantı bulunmayan ve farklı uzmanlık gerektiren işlerin bir arada ihale edildiği görülmüştür.

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

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

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

... " denilmektedir.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler" başlıklı 28'inci maddesinde;

“Ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğin saptanması amacıyla öngörülecek değerlendirme kriterleri ve istenecek belgeler, rekabeti engelleyecek şekilde belirlenemez.” düzenlemesi yer almaktadır.

İhale mevzuatımız açısından rekabet olgusu isteklilerin ve istekli olabileceklerin kamu ihalelerine özgürce katılmaları ve karar alabilmelerine imkân sağlayacak bir ortamın oluşturulması şeklinde tanımlanabilir. Kamu ihale mevzuatımızca ihale sürecinden beklenen kamunun alacağı mal ve hizmeti en uygun fiyatla temin etmesi olduğuna göre, bu sonuca ancak etkin bir rekabet ortamı içerisinde ulaşılabilecektir. Bu bakımdan rekabet ortamının sağlanması ihale mevzuatımızca öngörülen amaca ulaşmada büyük önem arz etmektedir. Nitekim 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda rekabet ortamının oluşturulması ihalelerin temel ilkeleri arasında sayılmış ve kamu alımı yapan idareler, yapacakları ihalelerde bu ortamı sağlamakla mükellef kılınmıştır. Mahiyetleri itibarıyla birbirinden farklı nitelik arz eden alımların bir arada ihale edilmemesi gerekmektedir. Aralarında doğal bağlantı bulunan işlerin bir arada ihale edilmesi ise işin gereğidir. Bu hükmün uygulanmasında piyasa koşullarına bakılarak uygulama yapılmasının daha doğru olacağı açıktır.

4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde yer alan hüküm ile ihtiyacın doğrudan kaynağından karşılanması; katılımı artırıcı bir sonucun sağlanması ile daha ekonomik ve daha rekabetçi bir sonucun sağlanması amaçlanmaktadır. Yine yukarıda yer verilen Uygulama Yönetmeliği hükmü de idarece rekabeti kısıtlayıcı etki doğuracak kriterlerin belirlenmemesi ve rekabet ortamını bozacak belgelerin istenmemesini amaçlamaktadır.

Ayrıca Kanun’un 10’uncu maddesine göre; ihaleye katılanlardan benzer iş deneyimi istenmesi gerektiği dikkate alındığında; farklı işlerin bir arada ihale edilmeye kalkıldığında yapılacak benzer iş belirlemesinin, benzer olmayan işleri daha önce bir arada yapan piyasa aktörü sayısı az olacağından yine rekabeti engelleyecektir.

İdarenin ihaleleri üzerinde yapılan incelemelerde;

Materyalli Eğitim, Tanıtım ve Organizasyon Hizmet Alımı işinde, İdarenin gerçekleştirdiği kurs faaliyetlerindeki eğitim hizmetlerinin, kursların gerçekleştirildiği alanların temizliğinin, kullanılacak materyallerin basımının, organizasyonlarda kullanılacak sahne ekipmanlarının temininin,

Araç bakım-onarım ihalelerinde, araç bakım-onarım hizmetinin, yedek parça temininin ve araçların sigortalanması hizmetlerinin,

Araç kiralama ihalelerinde iş makineleri ve binek araç kiralamalarının,

Bir arada ihale edildiği tespit edilmiştir.

İdare, gerek 4734 sayılı Kanun gerekse Kanun'un uygulanmasına ilişkin çıkarılan Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan işleri tek bir ihale kapsamında ihale etmiş ve bu işleri kısmi teklife açmayarak ihalenin temel ilkeleri olan rekabet ortamının sağlanması, eşit muamele, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ilkelerine aykırılığa sebebiyet vermiştir.

Farklı uzmanlık konularına ilişkin ihtiyaçların tek bir ihalede toplanması; sadece kendi alanına ilgi duyan ve işin kendisinin iştigal sahasına girmeyen bölümlerine teklif vermekten çekinen kişilerin ihaleye katılımını engelleyeceği, bu nedenle rekabetin kısıtlanacağı açıktır. Bununla birlikte ihaleye katılan istekliler kendilerinin doğrudan sağlayacakları unsurlar dışındaki iş kalemlerini bir başka kaynaktan temin ederek gerçekleştireceklerinden kendi ticari kârlarını da içeren daha yüksek bir fiyatı teklif edeceklerdir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli çalışmaların sağlanarak ihalelerin daha sağlıklı bir şekilde yapılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin ihtiyaçlarını temin ederken rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması bakımından aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin bir arada ihale edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Temel İhale Usulleri ile Yapılması Gereken Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Yapılması

İdare tarafından yıl içerisinde temel ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi gereken bazı mal ve hizmet alımlarının doğrudan temin yöntemiyle kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği; bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Uygulanacak ihale usulleri" başlıklı 18'inci maddesinde de idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usullerinden birinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise;

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

...

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (2023 yılı için 431.810,00 TL), diğer idarelerin beş milyar (2023 yılı için 143.845,00 TL) Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımlar

... " hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanabilecek usuller sayma suretiyle belirlenmiş ve doğrudan temin yoluyla bir ihtiyacın karşılanması uygulanabilecek ihale usulleri arasında sayılmamıştır. Bununla birlikte, yine Kanun'un 22'nci maddesinde hangi hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüyle karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.5.1.2. maddesinde; parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılacağı tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerektiği, açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, doğrudan temin için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, kalemlere veya gruplara bölünmek

suretiyle doğrudan temin usulünün kullanılmasının, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ve bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı belirtilmektedir.

İdarenin 2023 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 22/d bendi kapsamında gerçekleştirdiği harcamaların incelenmesi neticesinde; aynı veya birbirine yakın tarihlerde, bilgisayar alımlarının aynı yükleniciden kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. İdarenin kısımlara bölerek gerçekleştirdiği alımlara ilişkin bazı örneklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 8: İdarenin Kısımlara Bölerek Gerçekleştirdiği Bazı Alımlar

İlgili Müdürlük	İşin Adı	Alım Tarihi	Sözleşme Bedeli (TL)
Kültür İşleri Müdürlüğü	Ümraniye Belediyesi Fazlı Aydın Millet Kütüphanesinde Kullanılmak Üzere Bilgisayar Alımı	17/01/2023	406.300,00
Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü	Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünde Kullanılmak Üzere 7 Adet Bilgisayar Alımı	02/01/2023	167.300,00
Fen İşleri Müdürlüğü	Müdürlüğümüz Tarafından Kullanılmak Üzere Bilgisayar Alımı	06/03/2023	105.661,00
Bilgi İşlem Müdürlüğü	Belediye Bünyesinde Kullanılmak Üzere PC Monitör ve Teknik Ekipman Alımı.	07/04/2023	367.645,00
Etüd Proje Müdürlüğü	Bilgisayar Alımı İşi	17/05/2023	131.100,00
Etüd Proje Müdürlüğü	Bilgisayar Alımı İşi	17/05/2023	131.100,00
Etüd Proje Müdürlüğü	Bilgisayar	17/05/2023	131.000,00

Doğrudan temin yöntemi, kanuni limitler dâhilinde günlük ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması için başvurulması gereken bir yöntem olmalıdır. İdare tarafından aynı ihalede gerçekleştirilebilecek işlerin kısımlara bölünerek 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitlerin altında kalmak suretiyle doğrudan temin yönteminin kullanılması, Kanun'da belirtilen temel ilkelerin göz ardı edilmesine neden olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli çalışmaların sağlanarak ihalelerin daha sağlıklı bir şekilde yapılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için tek seferde yapabileceği aynı nitelikteki mal ve hizmet

alımlarını doğrudan temin yerine ihale yoluyla gerçekleştirmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

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

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

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; belediyenin kendi şirketlerinden temin ettiği personele yönelik olarak yaptığı ödemeler net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan sosyal güvenlik primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin sosyal güvenlik primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan şirket işçileri için Belediye Şirketine hakedişlerin eksik ödenmesi sonucunda doğan vergi borçları nedeniyle söz konusu borçlara mahsuben arsa niteliğindeki taşınmazlarını hazineye devredildiği, sosyal güvenlik prim borçlarının ise hiç ödenmediği tespit edilmiştir. Bu kapsamda İdarenin 2023 dönem sonu itibarıyla toplamda 265.690.541,01 TL vergi borcu ve 705.817.209,37 TL prim borcu bulunduğu, Şirketin vergi borçlarına mahsuben 12.08.2022 tarihinde Hazineye 4.340.766,91 TL değerinde arsa niteliğindeki taşınmazın devredildiği görülmüştür. 2023 yılında ise devri yapılacak taşınmazlara ilişkin envanter çalışmalarının yapılarak devir işlemlerinin başlatılacağı ve söz konusu uygulamaya devam edileceği anlaşılmaktadır.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve hem mahsuplaşma işlemleri için hem de bütçe imkânları doğrultusunda belediye şirketine hakedişlerin eksik ödendiği ifade edilmiştir.

Bütçelerin stratejik plan ve performans programına dayanılarak hazırlanması, planlamanın daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak ve kaynakların daha etkin yönetilmesine yardımcı olacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmaktadır. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde İdare tarafından Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalem olanlarından SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir. Böylece alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken söz konusu kalemler zamanında ödenerek İdare bütçesine gecikme zammı/faizi gibi ek yük binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanabilecektir.

BULGU 17: Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde;

"...

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

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

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

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

... ” denilmektedir.

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

İdarenin yapım işlerine ilişkin yapılan incelemede; Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan alınan bilgiye göre 6 adet işte toplam 15 adet alt yüklenici çalıştırıldığı halde bu alt

yüklenicilerin İdareye bildirilmediği, İdareden tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu nezdinde gerekli kontrollerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve bundan sonraki yapım işlerinde yüklenicilerin idare onayı almadan alt yüklenici çalıştıramayacağı, ilgili durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile mutabakat yazışması ile sorgulanacağı ve gerekli azami özen gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak hâlihazırda devam eden yapım işleri için gerekli çalışmalar yapılmamıştır.

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

BULGU 18: Yapım İşi İhalelerinde Kontrollük Hizmetleri İçin Binek Araç Şartının Yer Alması

İdare tarafından yapılan yapım işi ihalelerinin bazılarında, kontrollük hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla binek araç temin edilmesi şartının yer aldığı görülmüştür.

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

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

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. ..." denilmektedir.

Bu düzenlemeye göre, idareler farklı istekliler tarafından sağlanabilecek ve aralarında doğal bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alım ve yapım işlerini bir arada ihale edemeyecekleri gibi yapılan işle veya alınan hizmetle ilgisi olmayan farklı yöntemlerle piyasadan temin edilebilecek mal ve hizmet kalemlerinin de ihale bünyesinde bulunmaması gerekir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması" başlıklı 49'uncu maddesinde;

"İdareler tarafından, ihale dokümanında ihale konusu işin yürütülmesi sırasında kontrol aracı, bilgisayar, telefon, faks vb. araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceği yönünde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. İhale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesi yükleniciden istenilemez. Ancak ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılması mümkündür." ifadesine yer verilmiştir.

Tebliğ'de yer alan düzenlemeden açıkça anlaşılacağı üzere, ihale dokümanlarında işin yürütülmesiyle doğrudan ilişkisi bulunmayan araç ve gereçlerin yüklenicilerden temin edileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmesi mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir. Yapım işlerinin mevzuata uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin idarece kontrol edilmesi, işin yürütülmesiyle doğrudan ilgili olmayıp ayrı bir faaliyetin konusudur. Söz konusu kontrol işleri, İdarece yerine getirilmesi gereken ve yapım işinin doğrudan unsuru olmayan işler olup, İdare bu kontrollük işlerini kendi personeli vasıtasıyla yerine getirmek durumundadır. Yapım işlerinin doğrudan unsuru olan faaliyetler (yapı denetim görevlisinin çalışmasına yönelik binalar gibi) ise Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereğince yüklenici tarafından yapılacak faaliyetlerdir.

Yapılan incelemede, İdarenin yapım işi ihalelerinde kontrollük hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla binek araç temin edilmesi şartının koşulduğu ve niteliği itibarıyla bu usulün bir araç temin etme yöntemi olarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Zira 2023 yılında yapılan veya yapımı devam eden toplamda 16 adet yapım işinde, iş süresince yüklenicilerden kontrol aracı olarak toplamda 51 adet binek araç temin edilmiştir. Binek araçlar için ihale dokümanlarına model yılı, kilometre sınırı, renk, yakıt vs. gibi özellikler ihale şartı olarak eklenmiştir.

Tablo 9: Binek Araç Şartı Getirilen Bazı Yapım İşleri

Sıra No	İhale Kayıt Numarası	İşin Adı	Öngörülen Binek Araç Sayısı	Binek Araç Özellikleri
1	2022/1446145	Ümraniye İlçe Sınırlarında Park Yenileme ve Park Yapım İşleri	11 Adet	En az 2020 model ve yukarısı. En az 90 PS ve üzeri motor gücü, tam

				zamanlı, günlük en fazla 100 km.
2	2023/130701	Atakent Mahallesi 32 Derslikli Ortaokul Binası İkmal İnşaatı Yapım İşi	4 Adet	Binek Otomobil (2020 Model ve Üstü) Araçlar Otomatik Şanzımanlı Olacaktır. Araç Kiralık Olacak İse Rent A Car Kaskolu Olması Zaruridir. Kışın Lastik Değişimi Sağlanacaktır. Araçların Her Biri Günlük En Fazla 80 Km Yol Yapacaklardır
3	2023/266032	Ümraniye Geneli Muhtelif Hizmet Binaları Tadilat Yapım İşi	4 Adet	Binek Otomobil (2021 Model ve Üstü) (Tam Zamanlı Ve Yakıt Matik Kartlı, Ogs Veya Hgs Vb. Masraflar Yükleniciye Aitir.) Araçlar Otomatik Şanzımanlı Olacaktır
4	2023/572784	Ümraniye Geneli Muhtelif Yerlerde Yağmursuyu Kanalı ve Yönlendirilebilir Yatay Sondaj Yapım İşi	4 Adet	Binek Otomobil (En Az 2021 Model) Tam Zamanlı Yakıt (Günlük 70 Km Kullanımlı Sadece Yakıt Kartı veya Taşıt Tanıma), Hgs Veya Ogs, 4 Adet Kış Lastiği İle Araçlar Tek Tip Beyaz Renkli, Otomatik Şanzımanlı Olacaktır
5	2023/875705	Sondurak Mevkii Kentsel Dönüşüm Alanı Fore Kazık, İksa ve Zemin Altı Otopark Yapım İşi	3 Adet	Binek Otomobil (2022 Model veya Üstü) (En Fazla Günlük 80 Km) Araçlar Otomatik Şanzımanlı Olacaktır

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve ihale konusu işin doğrudan unsuru olmayan araç ve gereç temininin optimize edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işi ihale dokümanlarına araç temini ile ilgili düzenlemeler eklenerek araç ihtiyacının karşılanması yöntemine son verilerek, işin doğrudan yerine getirilmesi için gerekli olmayan unsurlarla ilgili uygulamaların yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Eklenen Geçici 5'inci ve 6'ncı Maddelerine İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

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

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

4735 sayılı Kanun'un Geçici 5'inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esasların "Tereddütlerin giderilmesi" başlıklı 12'inci maddesinde; "(1) Bu Esasların uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Kamu İhale Kurumu yetkilidir." denilmektedir.

4735 sayılı Kanun'un bu hükmüne istinaden 24/02/2022 tarihinde yayınlanan 2022/DK.D-94 numaralı Kamu İhale Kurul Kararının 10'uncu maddesinde;

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

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

ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu dikkate alındığında, ek fiyat farkı olarak ödenecek bedelden kaynaklanan hakedişlerdeki artış tutarı için de sigorta bedelinin artırılması gerektiği” belirtilmiştir.

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

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

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

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

BULGU 20: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

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

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması gerekmektedir.

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

oranı azami %2 ve deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz. Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

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

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

Tablo 10: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri

Sıra No	İşin Adı	Muafiyet Kalemleri ve Oranları
1	Ümraniye İlçe Sınırları Dahilinde Muhtelif Yerlerde Çok Amaçlı Saha Yapım İşleri	<ul style="list-style-type: none"> • Doğal Afetler Min. Usd 4000 Hasarın %10 • Yangın Min. 4000 Usd Hasarın %10 • Hırsızlık Min. 4000 Usd Hasarın %10 • 3şmm Min. 1000 Usd Hasarın %10 • Bakım Devresi Min. 4000 Usd Hasarın %10 • Diğer Min. 2.500 Usd Hasarın %10
2	Adile Sultan Çeşmesi Taşınması, Restorasyonu ve Çevre Düzenlemesi Yapılması İşleri	<ul style="list-style-type: none"> • Sel-Seylap-Taşkın Hasarın %10'u Min. 5.000-Usd • Yer Kayması-Heyelan Hasarın %10'u Min. 5.000-Usd • Bakım Devresi Hasarın %10'u Min. 2.000-Usd • Dizayn Hatası Hasarın %10'u Min. 2.000-Usd • Üretici Rizikosu Hasarın %10'u Min. 2.500-Usd • Diğer Tabiat Olayları Hasarın %10'u Min. 3.000-Usd • Yangın Hasarın %10'u Min. 3.000-Usd • Hırsızlık Hasarın %10'u Min. 3.000-Usd • Kloz 102 Hasarın %10'u Min. 2.500-Usd • 3. Şahıs Mali Mesuliyet Hasarın %10'u Min. 2.000-Usd

		<ul style="list-style-type: none"> • Diğer Hasarlar Hasarın %10'u Min. 1.500-Usd
3	Ümraniye Geneli Muhtelif Yerlerde Park Yapım İşİ	<ul style="list-style-type: none"> • Diğer Tabiat Olayları/Bakım Devresi/Hırsızlık: 3.500-Usd • Diğer Hasarlar: Hasarın %10 1.500-Usd • 3. Şahıs Mm Maddi; Hasarın %10 Min:750-Usd
4	Ümraniye Geneli Muhtelif Yerlerde İhata ve İstinat Duvarı Yapım İşİ	<ul style="list-style-type: none"> • Diğer Tabiat Olaylar: Asgari 5.000 Usd, Muafiyet % 10 • Hırsızlık: Asgari 5.000 Usd, Muafiyet % 10 • Yangın Bakım Devresi: Asgari 3.500 Usd, Muafiyet % 10 • Diğer Hasarlar: Asgari 2.500 Usd, Muafiyet % 10 • 3 Şahıs M.M: Asgari 1.500 Usd, Muafiyet % 10
5	Hekimbaşı Mahallesi Şehit Öğretmen Ahmet Onay Ortaokulu İstinat Duvarı Yapım İşİ	<ul style="list-style-type: none"> • Diğer Doğal Afetler: Asgari 10.000 TL, Muafiyet % 10 • Diğer Hasarlar: Asgari 2.500 Usd, Muafiyet % 10 • Hırsızlık: Asgari 10.000 TL, Muafiyet % 10 • 3 Şahıs M.M: Asgari 5.000 TL, Muafiyet % 10 • Bakım Devresi: Asgari 10.000 TL, Muafiyet % 10 • Mevcut Tesisler: 20.000 TL, Muafiyet % 10 • Yurtiçi Taşımalar: 7.500 TL, Muafiyet % 10

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

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

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

BULGU 21: Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler Sigortasının Yürürlükte Olduğuna Dair Hakediş Belge Eklenmemesi

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

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

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemede, İdare tarafından 2023 yılında yapılan veya yapımı devam eden toplamda 26 adet yapım işinin olduğu ancak söz konusu iş ve işyerlerinin korunmasına yönelik inşaat sigortası primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve gerekli hassasiyetin sağlanacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 22: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Kira Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması

İdare tarafından sözleşmesine uygun olarak zamanında ödenmeyen taşınmaz kira bedelleri bulunmasına rağmen ilgili kiracılarla akdedilen kira sözleşmelerinin feshedilmediği ve kiracıların ihalelerden yasaklanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesi hükmü uyarınca;

Sözleşme yapıldıktan sonra 63'üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez.

Kanun'un "İdarelerce İhalelere Katılmaktan Geçici Yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre ise;

Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmî Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir.

Taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilip, teminatlarının gelir kaydedilmesi ve bu kiracıların ihalelere katılmaktan geçici yasaklaması için ilgili bakanlığa bildirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, İdare tarafından kiraya verilen yerlere ilişkin ihale şartnamelerinin;

"İhale Bedelinin Ödeme Şekli" başlıklı maddesinde;

"a) Yıllık kira bedeli aylık dönemler halinde Ümraniye Belediye Başkanlığı Mali Hizmetler Müdürlüğü vizesine peşin olarak yatırılacaktır. Vadesinde ödenmeyen kira

bedellerine, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51 inci maddesi gereğince belirlenen oranda gecikme zammı uygulanır. Kiracı tarafından 3 (üç) ay kira ödenmemesi durumunda İdare sözleşmeyi tek taraflı fesih edebilir.

...”

“Alıcı Tarafından İhale Bedelinin Ödenmemesi” başlıklı maddesinde;

“Şartnamede belirtilen süreler içerisinde kira bedelini peşin ödemeyenlerin sözleşmesi fesih olunur.”

“Tesis Kullanımına İlişkin Hususlar” başlıklı maddesinde;

“... ”

Kiracının fesih talebinde bulunması, kira dönemi sona ermeden faaliyetini durdurması, kiralananı amacı dışında kullanması, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işletme ruhsatının her ne sebeple olursa olsun iptal edilmesi hallerinde, sebebi açıkça yazılmak suretiyle en az 10 (on) gün süreli noter ihbarnamesine rağmen aynı durumun devam etmesi halinde tekrar hüküm almaya veya protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşme idarece feshedilerek, kesin teminatı gelir kaydedilir ve cari yıl kira bedeli tazminat olarak tahsil edilir. Sözleşmenin feshedildiği tarihten sonraki döneme ilişkin varsa kira bedeli öncelikle kiracıdan alınacak tazminata mahsup edilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

İlgili kiralamalara ilişkin sözleşmelerde ise her ayın 1 ile 5’i arasında aylık kira bedelinin peşin tahsil edileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan şartname ve kira sözleşmelerindeki düzenlemelere göre; kiracılar her ayın 1 ile 5’i arasında aylık kira bedelini peşin ödemeleri gerekmekte olup kiracı tarafından üç ay süre ile kira ödemesi gerçekleştirilmez ise kira sözleşmeleri feshedilmelidir. Ayrıca taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi nedeniyle, sebebi açıkça belirtilerek en az on gün süreli noterden ihbarname çekilmesi, aynı durumun devam etmesi halinde protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın sözleşmenin idarece feshedilerek, kesin teminatın gelir kaydedilmesi ve cari yıl kira bedelinin tazminat olarak tahsil edilmesi gerekmektedir. Bu kiracılar hakkında ihalelerden yasaklama karar verilip, bu kararlar Resmî Gazete’de ilan edilmelidir.

Taşınmazın boşaltılmaması durumunda İdare tarafından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesine istinaden 2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesi hükümlerine göre işlem tesis edilmelidir.

Aşağıdaki tablodan detayı görüleceği üzere; İdare tarafından, kira tutarını ayın ilk beş günü peşin ödeme taahhüdünü yerine getirmeyen kiracılara nedenlerini açıkça belirterek en az on gün süreli ihtar çekilip gerekli hükümlerin işletilmediği, bazı kiracıların uzun yıllar kira ödememesine rağmen sözleşmesinin feshedilmediği, kira ödemeksizin halen taşınmazları kullanmasına rağmen mevzuatta sayılan yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: Yaptırımların Uygulanmadığı Kira Sözleşmeleri

Kiralanan Taşınmaz Türü	Başlangıç Tarihi	Bitiş Tarihi	Sözleşme Süresi (Yıl)	Kira Bedel / Ay	Borç Durumu
Rehabilitasyon Merkezi	15.02.2013	15.02.2043	30	243.890 TL + KDV/AY	146.334,00
Lokanta	28.02.2023	28.02.2026	3	25.000 TL + KDV/AY	265.500,00
Kırtasiye	18.04.2023	18.04.2026	3	14.000 TL + KDV/AY	66.080,00
Mesire Alanı	5.06.2023	4.06.2033	10	19.200 TL + KDV/AY	90.624,00

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; bulguda belirtilen borç tutarlarının tahsil edildiği, KDV tahsilatları için hukuki ve mali süreç ayrıca takip edildiği belirtilmiştir. Ancak söz konusu tahsilatların yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Ayrıca sözleşme yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen kiracılara sözleşmelerinde ve mevzuatında öngörülen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından taahhüdünü yerine getirmeyen kiracılara, nedenlerini açıkça belirterek en az on gün süreli ihtar çektikten sonra durumun devam etmesi halinde kira sözleşmesinin feshedilmesi, kesin teminatın gelir kaydedilmesi, cari yıl kira bedelinin tazminat olarak tahsil edilmesi, kiracının ihalelerden yasaklanması ve derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 23: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

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

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

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

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

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

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

...” denilmektedir.

Buna göre, taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hakim tarafından tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak

hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

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

Tablo 12: 5 Yıldan Uzun Süreli ve Bedelin Güncellenmediği Taşınmazlar

Mahalle/ Ada/ Parsel	İlk Ay Kira Bedeli	Sözleşme Tarihi	Güncel Aylık Bedel
Aşağı Dudullu 6740 Parsel	20.000 TL+ KDV	15.02.2013	243.890 TL + KDV/AY
Atakent Mahallesi 1721 Ada Çocuk Bahçesi	4.000 TL	18.09.2015	23.327,82 TL/AY

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

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

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

BULGU 24: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare taşınmazlarının işgalli kullanımlarına ilişkin ecrimisillerin yılı esas alınarak takdir edilmediği, yılı geçtikten sonra takdir edilen ecrimisil bedellerinin ise son takdir edilen yıl ecrimisil değerleri üzerinden değil işgalin olduğu yıllar esas alınarak daha düşük tutarlar üzerinden belirlendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde de; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şağilin kusurunun aranmadığı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın da, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, işgalli kullanılan taşınmazların tahliye işlemlerinin yapılmadığı ve ecrimisil takdiri ile kullandırılmaya devam edildiği, taşınmazlarının işgaline ilişkin tespit yapıldıktan sonra fuzuli şağil konumundaki kişilere ecrimisil takdir komisyonu marifetiyle mevzuat gereği geriye dönük olarak 5 yıla kadar ecrimisil takdir edildiği ve ihbarnamelerinin gönderildiği fakat takdir edilen ecrimisillerin, işgalin tespit edildiği döneme ilişkin bedeller üzerinden değil işgalin gerçekleştiği yıllar dikkate alınarak daha düşük olan oranlar üzerinden belirlendiği tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; muhtelif Danıştay kararlarında önceki dönem kullanımlarına ilişkin ÜFE'ye göre değil Maliye Bakanlığınca yayımlanan "yeniden değerlendirme oranı" kullanılmak suretiyle hesaplama yapılması gerekliliği hususu açıklandığı ve İdare tarafından da Danıştay kararları çerçevesinde yeniden değerlendirme oranları dikkate alınarak hesaplama yapıldığı belirtilmiştir. Ancak bulgumuzda bahsettiğimiz husus ecrimisil bedellerinin ÜFE ile değerlendirilmesine ilişkin değildir. Geriye dönük olarak gönderilen ecrimisil

ihbarnamelerinde, işgalin tespit edildiği döneme ilişkin bedeller üzerinden değil işgalin gerçekleştiği yıllar dikkate alınarak yani son dönem ecrimisil tutarı yeniden değerlendirilme oranı ile indirilerek önceki yıllara ilişkin ecrimisil tutarı hesaplandığına ilişkindir.

Sonuç olarak; İdarenin, ecrimisili taşınmazların olağan bir yönetim şekline dönüştürmemesi, mevzuat hükümleri gereği tahliye iş ve işlemlerini başlatması, ecrimisil tespit tarihine kadarki kullanım süresi için gerçekçi ecrimisil bedeli belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 25: İhale Yoluyla Kiralanabilir Nitelikte Olan Yerlerin Ecrimisille Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması

İdarenin kiralanabilir nitelikte olan bazı taşınmazlarının kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil alınarak kullandırıldığı ve ecrimisil tahsilat oranının yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesine göre, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır.

Kanun'un 34'üncü maddesine göre de taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ve süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermek belediye encümeninin görev ve yetkileri arasındadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"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, füzuli şağilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve

takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şağilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” hükmü tesis edilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi, ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesi hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

Emlak ve İstimlak Müdürlüğünden alınan verilere göre; İdarenin ticari olarak kullanılabilir ve ihale edilmesi gereken taşınmazları (otopark alanları, ATM alanları, muhtelif dükkanlar ve ticari üniteler) bulunmasına rağmen bu alanların ecrimisille kullandırıldığı ve bu alanların tahliyesi ve ihale edilmesi için gerekli çalışmalar yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca İdarenin 2023 yılı Gelir Kesin Hesabına göre; geçen yıldan devreden 14.491.104,93 TL, 2023 yılı tahakkuku olarak 32.714.510,05 TL olacak şekilde toplam 47.205.614,98 TL ecrimisil tahakkuk kaydının bulunduğu, 2023 yılı içerisinde yapılan tahsilatın ise 21.288.584,03 TL olduğu anlaşılmış olup İdarenin tahakkuk tahsilat oranı %45,1'dir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; Ecrimisil ihbarnamelerine itiraz edilmekte olduğu, itirazın değerlendirilmesi sürecinde tahakkuk iptali yapılmadığı yeniden düzeltme ihbarnamesi düzenlenmesi durumunda tahakkuk düzeltmesi işlemi yapıldığı ayrıca dava konusu edilmiş ecrimisil ihbarnamelerinde bulunduğu yargıya intikal etmiş ecrimisil ihbarnameleri için davanın sonuçlanmasının beklenildiği bu sebeplerle ecrimisil tahakkuk ve tahsilat oranının düşük olarak çıktığı ayrıca bulguda belirtilen ilgili taşınmazların imar durumu, fiili durumu vb. hususlarla birlikte teknik ve mali analizler yapılarak "ihale yoluyla kiralanabilir nitelikte olan yerlere" ilişkin gerekli iş ve işlemlere başlanılacağı belirtilmiştir.

Doğal olarak mahkeme kararı veya itiraz üzerine İdare tarafından tahakkuk tutarının düzeltilmesi ecrimisil tahakkuk tahsilat oranını yükseltecektir. Ancak bahsedilen ecrimisil tahakkuk tahsilat oranı %45,1 gibi düşük bir oranda seyretmektedir.

Sonuç olarak; İdare taşınmazlarından kiraya verilebilir nitelikte olan alanların ihale edilmek suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin yapılması ve dolayısıyla ecrimisilin kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi; kiraya verilebilir nitelikte olmayan yerler için de tahliye edilerek imar planı amaçlarına uygun kullanımının sağlanması ayrıca ecrimisil tahakkuk tahsilat oranının artırılması için gerekli çalışmaların yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

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

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

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek 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 yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

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

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

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

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır." hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hasıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

Yapılan incelemede, taşınmazların TEDAŞ'a devrine ilişkin yukarıda izahatı yapılan süreçler işletilmeksizin İdarenin, 2013 yılından sonra 48 adet taşınmazı trafo inşası sebebiyle TEDAŞ ve BEDAŞ'a tahsis ettiği tespit edilmiştir.

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

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

Sonuç olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden TEDAŞ adına

yapılan trafo tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik ve Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Fiilen Görülmeyen Hizmetlerle İlgili Müdürlük Oluşturularak Kadro Unvanının Kullanılması

İdare tarafından fiilen görülmeyen hizmetlere ilişkin olarak Orkestra Müdürlüğü ismiyle birim müdürlüğü oluşturulduğu, söz konusu kadronun hizmet gereklerine uygun olarak belirlenmediği ve herhangi bir hizmet icra etmeyerek atıl durumda bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediye teşkilatı” başlıklı 48'inci maddesinde, Belediye teşkilatının, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı; beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabileceği, bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin belediye meclisinin kararıyla olacağı belirtilmiştir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in; “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması olduğu,

“Kadroların tespiti” başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanlarının hizmet gereklerine uygun olarak belirleneceği ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31'inci maddesinde, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, belediyede fiilen icra edilecek hizmetlere ilişkin birim müdürlüklerinin meclis kararıyla kurulması ve fiilen icra

edilecek bu hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılması gerekmektedir. Dolayısıyla belediye meclisi tarafından bir kadro ihdas edilmesi durumunda, ihdas edilen kadronun görev ve yetki alanının açık ve net olarak belirlenmesi, icrai bir niteliğinin olması, kendisine ait bir bütçesinin ve harcama yetkililiğinin bulunması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından Orkestra Müdürlüğü ismiyle birim müdürlüğü oluşturulduğu, müdürlük bünyesinde çalışan birim müdürü haricinde personel olmadığı, fiilen herhangi bir görev icra edilmediği, müdürlüğe herhangi bir ödenek veya bütçe tahsis edilmediği, maaş ödemesinin İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü bütçesinden yapıldığı, yıl içerisinde müdürlükte herhangi bir iş ve işlem yapılmadığı ve atıl durumda bulunduğu tespit edilmiştir.

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

Sonuç olarak, İdare tarafından oluşturulan kadroların hizmet gereklerine uygun olarak belirlenmesi ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu'nda Yer Alan İstihdamı Zorunlu Personele İlişkin Hükümlere Uyulmaması

İdare tarafından Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gereken personel sayısına ilişkin alt limitlere uyulmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesinde; kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olduğu, %3'lük oranın hesabında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde ise, haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocukların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bahsedilen kişilere ayrılacağı, serbest kadro ve pozisyon toplamının

binden az olması hâlinde dahi kamu kurum ve kuruluşlarında en az bir hak sahibinin istihdam edileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un Ek 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışında kalan kurumların da bu madde kapsamında istihdamla yükümlü olduğu, söz konusu kadro ve pozisyonların Devlet Personel Başkanlığı'na (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; idarelerin, toplam dolu kadro sayısının %3'ü kadar engelli memur çalıştırmaları; ayrıca serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birini sosyal hizmet kapsamında personele ayırmaları, serbest kadro ve pozisyon toplamı binden az olan idarelerde ise en az 1 sosyal hizmet kapsamında personelin istihdam edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 657 sayılı Kanun kapsamında en az 16 engelli personel istihdam edilmesi gerekirken 12 personel istihdam edildiği, 2828 sayılı Kanun kapsamında istihdamı gereken 1 personelin ise istihdamının sağlanmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin mevzuat gereği çalıştırmak zorunda olduğu engelli personel ile sosyal hizmet kapsamında istihdam edilmesi gereken personele ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 13: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo

Engelli Personel Durumu (657/Md.53)					
Personel Türü	Toplam Memur Sayısı	Çalıştırılması Gereken Oran	Çalıştırılması Gereken Engelli Memur Sayısı	Çalışan Engelli Memur Sayısı	Eksik İstihdam
Memur	544	3%	16	12	4
2828 Sosyal Hizmetler Kanunu Ek Madde-1 Kapsamında					
Personel Türü	Personel Sayısı	Çalıştırılması Gereken Oran	Çalıştırılması Gereken Personel Sayısı	Çalışan Personel Sayısı	Eksik İstihdam
Memur+ Sözleşmeli personel+İşçi	887	%1	1	0	1

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

Sonuç olarak; mevzuatı gereği istihdamı zorunlu kılınan personelin istihdam sayısındaki eksikliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 29: Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Personelin Sürekli Olarak Vekâlet Ettirilmesi

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

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları” başlıklı 86'ncı maddesine göre; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede, Basın ve Yayın Müdürlüğü, Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Makine İkmal, Bakım ve Onarım Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğü kadrolarının hâlihazırda dolu olmasına ve geçici olarak görevden ayrılma durumu da söz konusu olmamasına rağmen İdare tarafından vekaleten veya tedviren görevlendirmelerin yapıldığı tespit edilmiştir.

Kadroları işgal eden müdürler İdarede diğer memuriyet kadrolarında görevlerine fiilen devam etmekte ve müdür kadrosu haklarından yararlanmaktadırlar. Kadro unvanı müdür olan bu kişilerin yerlerine ise başka müdürler veya diğer personel vekâleten görevlendirilmiştir. Dolayısıyla bu kadrolara yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin kanuni dayanağı bulunmamaktadır.

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

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

BULGU 30: Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımlarının Yapılmaması

2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primi tutarlarının genel bütçeye aktarılmadığı, 2019 yılı ve sonrasında ise yüklenicilerden kesilen asgari ücret destek primleri için Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden görüş alınmadığı görülmüştür.

a) Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımının Yapılmayarak İdarenin Gelir Hesaplarına Kaydedilmesi

2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primi tutarlarının İdare bütçesine gelir kaydedildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

...

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

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

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

“...

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

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir.” denilmektedir.

Genelge’de zikredilen idareler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) benlerinde sayılan kamu idareleri olup belediyeler de kapsama dahildir.

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.

Yukarıda yer alan 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 gönderilmeyen asgari ücret destek primi tutarının, uygulamanın başladığı 2016 yılında 401.100,11 TL, 2017 yılında 914.288,08 TL ve 2018 yılında 1.383.353,70 TL olmak üzere toplamda 2.698.741,89 TL olduğu, bu tutarların İdare bütçesine gelir kaydedildiği ve genel bütçeye aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; şifahen yapılan görüşmelerde 2018 yılı ve öncesine ait söz konusu kesintilerin zamanaşımına uğradığının öğrenildiği belirtilmiştir. Ancak resmi yazışmalara dayanmayan şifahi görüşmelere dayanarak işlem tesis etmek mümkün değildir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca İdare bütçesine gelir kaydedilen 2018 yılı öncesine ilişkin asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

b) 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 genelgelerde 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 Genelgelerde idarelerce kesilen asgari ücret desteğinin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamakla 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, İdarenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının, 2019 yılında 179.317,17 TL, 2020 yılında 4.500,00 TL, 2021 yılında 193.297,50 TL, 2022 yılında 28.951,02 TL ve 2023 yılında 315.667,73 TL olmak üzere toplamda 721.733,42 TL olduğu, 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 verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulguda yer alan hususa iştirak edilmiş ve süreçlerin devam ettiği belirtilerek buna mukabil gerekli düzeltici işlemlerin tesis 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 yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususların netliğe kavuşması için Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne başvurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 31: Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Hükümlere Yer Verilmesi

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak belediyenin sosyal faaliyet ve imkânlarından yararlanma, performans ödemesi, emeklilik tazminatı ve sosyal denge tazminatı ödenmesini belli sürelerle durduracak disiplin cezalarına ilişkin konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

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

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye

başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

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

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

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

Bu bağlamda; belediyelere sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak tanınan yetki, sosyal denge sözleşmesi yapıp yapmama konusunda irade serbestisi ve sözleşme yapılacak ise, tavan tutara uyulmak şartıyla ödenecek sosyal denge tazminatının belirlemesi ile sınırlıdır. Dolayısıyla, idareler ile sendikalar arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının parasal tutarının dışında herhangi düzenlemenin yer almaması gerekmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; Ümraniye Belediye Başkanlığı ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, "Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkânlarından Yararlanma", "Emeklilik Tazminatı", "Performans Ödemesi" ve

“Disiplin Cezaları” gibi hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp yukarıda yer verilen 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

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

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

BULGU 32: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarede 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’ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık 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 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 (2023 yılında 1.683,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Söz konusu yasal 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; İdarede görev alan kadrolu 15 işçiden 5'inin 100 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

Sonuç olarak, İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 33: Sosyal Tesislere İlişkin Mevzuatın Gerektirdiği Bazı İşlemlerin Yapılmaması

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

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede; brüt satışlardan bakım onarım için yapılacak %5'lik kesintinin yapılmadığı ve her bir tesis tarafından hazırlanan faaliyet değerlendirme raporlarının 2017/6 sayılı Tebliğ'de yer alan tanımı karşılamadığı tespit edilmiştir. Düzenlenmesi gereken raporun

içeriğinde; sosyal tesise ilişkin genel bilgi, mali durumuna ilişkin bilgiler, kapasite kullanım durumu, varlık ve yükümlülükler ile personel durumu gibi bilgilerin olması mevzuat gereğince beklenmektedir.

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

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

BULGU 34: İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Belediye Personeline İndirim ve Muafiyet Uygulanması

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

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

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

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; "*Genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde*

işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz” hükümleri ile kamu hizmetlerinin ücretlerinde indirim yapma yetkisi sınırlandırılmıştır. Aynı maddede “Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir” denilmek suretiyle mezkûr hizmetler ile ilgili muafiyetlerin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, muafıklar ve ticari gayeyle yapılacak indirimler dışında herhangi bir indirim yapılmaması esastır. Maliye Bakanlığı tarafından 19.01.2018 tarih ve 30306 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2018-3 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’de de kamu çalışanlarına belirli bir oranda indirim sağlanabileceği öngörülmemiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde İdare tarafından hazırlanarak karara bağlanan 2023 yılı ücret tarifelerinde;

- Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü ücret tarifesinde halı sahalar için personele indirim uygulanacağı ve her hâlükârda personel ve birinci derece yakınlarına spor merkezlerinde %50 indirim uygulanacağı,

- İşletme ve İştirakler Müdürlüğü ücret tarifesinde, müdürlüğün tarifede yer alan ücretler için %20 indirim uygulama yetkisini meclisten aldığı, Müdürlüğün sunduğu tüm hizmetlerden personelin %20 indirimli yararlandırıldığı ve belediye personelinin ve meclis üyelerinin kendilerinin evlenmeleri durumunda nikah sarayında sunulan törenli ve törensiz nikahlarda ücret alınmayacağı, otoparklardan meclis üyelerinin iki araca kadar muhtarların ise bir aracının ücretsiz yararlanabileceği, öğretmenlerin ise otoparklardan indirimli yararlanacağı,

- Kadın ve Aile Müdürlüğü ücret tarifesinde ise herhangi bir meclis kararı olmamasına rağmen personele, personel yakınına ve emniyet mensubuna indirimli hizmet sunduğu görülmüştür.

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

Sonuç olarak, İdare gelirlerinde azalmaya yol açmamak adına mevzuatta belirtilen zorunlu ya da ihtiyari indirim ve muafiyetler haricinde İdarece sunulan ücrete tabi hizmetlerde

herhangi bir kişi veya kuruluşa indirim ya da muafiyet sağlanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 35: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

İdarenin muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, nakit yetersizliğinden dolayı 320- Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen bütçe giderlerinin ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı 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. Adı geçen 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 oldukları belirtilmiştir.

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması durumunda emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek suretiyle 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, 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı, 2023 yılı dönem sonu itibarıyla 320-Bütçe Emanetleri Hesabında önceki yıllara ilişkin (N-1'den N-5'e kadar) toplam 2.927.713.079,53 TL kayıtlı ve bekleyen tutarın bulunduğu, cari yılda bununun 2.603.104.580,31 TL'sinin ödendiği, geçen yıllara ilişkin 226.012.230,26 TL bakiye kalmasına rağmen cari yılda 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen borçlar için 199.187.260,48 TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

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

Sonuç olarak, emanet hesaplarındaki tutarların İdare aleyhine bir durumun oluşturmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullere göre ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 36: İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İшін Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi

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

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, bu kapsamda nakit teminatı bulunan idareler söz konusu 2 yıllık sürenin başladığı andan itibaren öncelikle ilgili yükleniciye nakit teminatın geri iadesine dair uyarı yazısı yazması, buna rağmen nakit teminatın

alınmaması halinde yine bu 2 yıllık sürenin bitmesi veya herhalde 10 yıllık genel zamanaşımı süresi geçtikten sonra bütçeye gelir kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kabulü yapılan veya garanti süresini dolduran mal alımı/yapım işi/hizmet alımı ihaleleri kapsamında alınan toplam 282.391,38 TL tutarındaki nakit teminatların iadesi için İdarece iade yazılarının yazılmadığı ve bu nedenle de zamanaşımı sürelerinin işletilemediği tespit edilmiştir.

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

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

BULGU 37: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi

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

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

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

Yapılan incelemede; İdarenin muhasebesinde, taşınmazların ilgili duran varlık hesaplarına yardımcı hesap kodlarıyla ayrı ayrı kaydedilmediği ve Duran Varlıklar Amortisman

Defterinin tutulmaması nedeniyle de her bir taşınmaz için ayrılması gereken amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir.

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

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

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

BULGU 38: Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

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

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

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

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

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

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

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

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

BULGU 39: Yevmiye Defteri Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması

İdarenin 2023 yılı yevmiye defterinde bazı yevmiyelerin boş bırakıldığı ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak geriye dönük kayıtların yapıldığı görülmüştür.

a) Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; muhasebe kaydına konu olan mali işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesine göre de yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine göre yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; muhasebe kayıtlarında Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak dönem içerisinde bazı yevmiye numaralarının boş bırakıldığı tespit edilmiştir.

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

Sonuç olarak, yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması ortaya iki ihtimalli bir durum çıkarmaktadır. Birinci ihtimal; muhasebe sisteminin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakmasıdır ki bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci ihtimal ise; bilişim sisteminin elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarında boşlukların bırakılmasıdır ki bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir. Dolayısıyla, muhasebe sisteminin yevmiye numaralarının boş kalmasına izin vermesi, sağlıklı bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

b) Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması

Yukarıda da belirtildiği üzere muhasebe kaydına konu olan mali işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılması; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap

döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilmesi, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınması; geriye dönük ve mükerrer herhangi bir kayıt yapılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin muhasebe kayıtlarında Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak atlanan yevmiyelerin olduğu ve geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

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

Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarının maddeler halinde yevmiye defterine günlük ve sıralı olarak kaydedilmesi, geriye dönük kayıt işlemlerinin yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığıyla Bulgu 35 olarak yer almaktadır.
Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi” başlığıyla Bulgu 37 olarak yer almaktadır.
Yevmiye Defteri Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yevmiye Defteri Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması” başlığıyla

			Bulgu 39 olarak yer almaktadır.
Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması” başlığıyla Bulgu 38 olarak yer almaktadır.
İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi” başlığıyla Bulgu 36 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesince Çeşitli Mevzuatlarda Öngörülen Payların Takip ve Tahsilatının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Büyükşehir Belediyesince Çeşitli Mevzuatlarda Öngörülen Payların Aktarılmaması” başlığıyla Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Telekomünikasyon

			Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesince Tahsil Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesince Tahsil Edilmesi” başlığıyla Bulgu 13 olarak yer almaktadır.
Temel İhale Usulleri ile Yapılması Gereken Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Temel İhale Usulleri ile Yapılması Gereken Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemiyle Kısımlara Bölünerek Yapılması” başlığıyla Bulgu 15 olarak yer almaktadır.
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin

			Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Yapım İşi İhalelerinde Kontrollük Hizmetleri İçin Binek Araç Şartının Yer Alması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yapım İşi İhalelerinde Kontrollük Hizmetleri İçin Binek Araç Şartının Yer Alması” başlığıyla Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
Kamu İhale Kanunu’na Eklenen Geçici 5 ve 6. Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na Eklenen Geçici 5’inci ve 6’ncı Maddelerine İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi” başlığıyla Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması”

			başlığıyla Bulgu 17 olarak yer almaktadır.
Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi” başlığıyla Bulgu 20 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması” başlığıyla Bulgu 26 olarak yer almaktadır.
Reklam Panolarının İhale Yapılmaksızın Ücret Karşılığı Kullanılması ve İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilat İşlemlerinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Ücret Karşılığı Kullanılan Reklam Panolarının İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilat İşlemlerinin Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 11 olarak yer almaktadır.

Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması” başlığıyla Bulgu 24 olarak yer almaktadır.
Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Kira Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunu “Diğer Bulgular” bölümünde “Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Kira Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması” başlığıyla Bulgu 22 olarak yer almaktadır.
Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İhale Yoluyla Kiralanabilir Nitelikte Olan Yerlerin Ecrimisille Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması” başlığıyla Bulgu 25 olarak yer almaktadır.

Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdamı Zorunlu Personel Hükümlerine Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Hizmetler Kanunu’nda Yer Alan İstihdamı Zorunlu Personele İlişkin Hükümlere Uyulmaması” başlığıyla Bulgu 28 olarak yer almaktadır.
İdare Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlara İlişkin Bilgiler İle Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Bilgiler Arasında Uyumsuzluk Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlara İlişkin Bilgiler ile Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Bilgiler Arasında Uyumsuzluk Olması” başlığıyla Bulgu 1 olarak yer almaktadır.
Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Personellerin Sürekli Olarak Vekâlet Ettirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Personelin Sürekli Olarak Vekâlet Ettirilmesi” başlığıyla Bulgu 29 olarak yer almaktadır.
Fiilen Görülmeyen Hizmetlere İlişkin Olarak Müdürlük Oluşturularak Kadro Unvanının Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Fiilen

			Görülmeyen Hizmetlerle İlgili Müdürlük Oluşturularak Kadro Unvanının Kullanılması” başlığıyla Bulgu 27 olarak yer almaktadır.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması” başlığıyla Bulgu 32 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Hükümlere Yer Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Hükümlere Yer Verilmesi” başlığıyla Bulgu 31 olarak yer almaktadır.
İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Belediye Personeline İndirim ve Muafiyet Uygulanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Belediye Personeline İndirim ve Muafiyet Uygulanması”

			başlığıyla Bulgu 34 olarak yer almaktadır.
İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli İle Bilanço Arasında Fark Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasında Fark Olması” başlığıyla Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi” başlığıyla Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması

			ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi” başlığıyla Bulgu 4 olarak yer almaktadır.
--	--	--	---