



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR BALÇOVA BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	64

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Yapılandırılan ve Vadesi Geçen Vergi ile SGK Borçları	18
Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler	44
Tablo 10: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları ve Borç Stok Toplamı	46
Tablo 11: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı	50

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Göstermemesi ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması
2. Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması
3. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
4. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Şirketine Ayni Sermaye Olarak Konulan Taşınmaz Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması
2. Belediyenin Ayni Sermaye Yoluyla Devrettiği İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması
3. Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi
4. Dernek ve Vakıflara Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi
5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması
6. Tamamı Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmaz İçin İntifa Hakkı Tesisi Suretiyle İhale Yapılması
7. Taşınmaz Kiralama İşlemlerinin Usulüne Uygun Olarak Yapılmaması
8. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
9. Yüksekliği Serbest Belirlenmiş İmar Planlarının Revize Edilmemesi
10. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
11. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi

12. Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limitinin Aşılması
13. Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödeme Belgelerinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması
14. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
15. Ödül Amaçlı Bilgisayar Dağıtımında Belediye Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne Uygun Hareket Edilmemesi
16. Bakanlık İzni Alınmadan Yabancı Mahalli İdarelerle Kardeş Kent İlişkisinin Kurulması
17. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması
18. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
19. Kurum Personeline İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi
20. Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması
21. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
22. Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Balçova Belediyesinin karar organı olan Balçova Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 25 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Balçova Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 adet Müdürlük belirlenmiştir. Bunlar Temizlik İşleri Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü ve Fen İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan üç adet başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 19 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan

yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	233	99
Sözleşmeli Personel	7	7
Kadrolu İşçi	101	89
Geçici İşçi	11	11
Toplam	352	206
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	240	240

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam bir 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 Balçova Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	28.493.000,00	+4.874.205,70 -672.271,82	32.694.933,88	32.453.984,56	240.949,32	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	5.084.000,00	+246.526,81 -22.051,26	5.308.475,55	5.262.852,62	45.622,93	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	49.574.000,00	+23.686.331,32 -4.298.321,73	68.962.009,59	65.370.139,27	3.591.870,32	-

04	Faiz Giderleri	-	-	-	-	-	-	-
05	Cari Transferler	-	8.036.000,00	+3.890.143,66 -853.176,62	11.072.967,04	10.183.312,78	889.654,26	-
06	Sermaye Giderleri	-	21.312.000,00	+3.642.192,38 -18.846.347,13	6.107.845,25	6.050.838,44	57.006,81	-
07	Sermaye Transferleri	-	1.000,00	-	1.000,00	-	1.000,00	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	12.500.000,00	-11.647.231,31	852.768,69	-	852.768,69	-
Toplam			125.000.000,00	+36.339.399,87 -36.339.399,87	125.000.000,00	119.321.127,67	5.678.872,33	

Balçova Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 125.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden yoktur. Yıl içinde 119.321.127,67 TL bütçe gideri yapılmış, 5.678.872,33. TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	41.007.000,00	34.184.654,69	1.120.057,61	33.064.597,08	80,63
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.712.000,00	3.367.290,09	3.576,50	3.363.713,99	58,85
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	564.000,00	333.404,80	-	333.404,80	59,11
05- Diğer Gelirler	42.811.000,00	48.312.126,53	117.945,88	48.194.180,65	112,57
06- Sermaye Gelirleri	35.006.000,00	-	-	-	-
08-Alacaklardan Tahsilat	-	--	-	-	-
09- Red ve İadeler	-100.000,00	-	-	-1.241.579,99	-
Toplam	125.000.000,00	86.197.476,11	1.241.579,99	84.955.896,12	%67,96

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %67,96 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%80,63) düzeyinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%58,85) ile Alınan Bağış ve Yardımlar (%59,11) beklenenin çok altında, Diğer Gelirler ise (%112,57) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri ise bütçe tahmininde yer almış ancak herhangi bir gerçekleşme olmamıştır.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
-------------------------------	--------------------------------	---------------------------------------	-------------------------

01- Personel Giderleri	28.493.000,00	32.453.984,56	114
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.084.000,00	5.262.852,62	103
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	49.574.000,00	65.370.139,27	131
04- Faiz Gideri	-	-	-
05- Cari Transferler	8.036.000,00	10.183.312,78	126
06- Sermaye Giderleri	21.312.000,00	6.050.838,44	28,39
07- Sermaye Transferleri	-	-	-
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	12.500.000,00	-	-
Toplam	125.000.000,00	119.321.127,67	95,45

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %95,45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar Personel Giderlerinde %114, Mal ve Hizmet Giderlerinde %131, Cari Transferlerde %126 oranında aşılmıştır. Sermaye Giderleri beklenenin çok altında %28,39 düzeyinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	26.742.660,55	29.122.423,78	34.184.654,69	8,90	17,38
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.999.956,96	13.615.626,55	3.367.290,09	353,86	-75,26
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	5.970.511,43	576.894,10	333.404,80	-90,33	-42,20
Diğer Gelirler	28.250.445,29	38.716.346,05	48.312.126,53	37,04	24,78
Sermaye Gelirleri	28.000,00	1.139.566,45	-	3969	-
Toplam	63.991.574,23	83.170.856,93	86.197.476,11	29,97	3,63
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	444.491,99	843.337,80	1.241.579,99	89,73	47,22
Net Toplam	63.547.082,24	82.327.519,13	84.955.896,12	29,55	3,19

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 2.628.376,99 TL'lik (%3,63) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 243.489,30 TL (%42,20) azalış, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 10.248.336,46 TL(%75,26) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 5.062.230,91 TL (%17,38), diğer

gelirlerde 9.595.780,48 TL (%24,78) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	27.206.671,71	30.899.033,75	32.453.984,56	13,57	5,03
SGK Devlet Prim Giderleri	4.382.586,99	4.996.031,30	5.262.852,62	13,99	5,34
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	43.429.657,65	49.034.463,89	65.370.139,27	12,90	33,31
Faiz Giderleri	-	-	-	-	-
Cari Transferler	6.563.931,67	11.397.942,70	10.183.312,78	73,64	-10,65
Sermaye Giderleri	1.815.173,32	3.134.750,02	6.050.838,44	72,69	93,02
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-
Toplam	83.398.021,34	99.462.221,66	119.321.127,67	19,26	19,99

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 19.858.906,01 TL (%19,99) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 1.554.950,81 TL (%5,03), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 266.821,32 TL (%5,34), mal ve hizmet alım giderlerinin 16.335.675,38 TL (%33,31), sermaye giderlerinin 2.916.088,42 TL (%93,02) arttığı görülmektedir. Cari transferler ise 1.214.629,92 TL (%10,65) artmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 128.724.758,35. TL, Faaliyet Geliri 260.261.465,99 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 131.536.707,64 TL olarak gerçekleşmiştir.

Balçova Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı 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	Agamemnon Termal Turizm Elk.Enr.İnş.San.ve Tic.A.Ş.	135.721.600,00	177.721.600,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Balçova Belediyesinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat, kurum faaliyet raporu ve düzenlilik denetim rehberinde yer alan iç kontrol sistemi değerlendirme formu esas alınarak yapılan inceleme sonucunda iç kontrol sistemi ile ilgili olarak tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

- Belediyenin organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmesi için çalışmalar başlatılmış ancak tamamlanamamıştır. Belediyenin organizasyon şeması olmakla birlikte buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılımı sadece müdürlükler bazında (müdürlüklerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi) belirlenmiştir. Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmamış ve personele bildirilmemiştir.
- Belediyenin faaliyetlerine ait iş akış süreçleri, mali hizmetler müdürlüğü, zabıta müdürlüğü ve fen işleri müdürlüğüne ait belirli işlemler için hazırlanmıştır. İdarenin diğer faaliyetlerine ilişkin iş akış süreçleri oluşturma çalışmaları devam etmektedir. İş akış süreçlerindeki imza ve onay mercileri belirlenmemiş ve personele duyurulmamıştır.
- Yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlenmesine ilişkin bir çalışma yapılmamıştır.
- Belediye yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği Standart 9 kapsamında; hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü için görevler farklı kişilere verilmemiştir. Yöneticiler risklerin farkında değildir ve gerekli önlemleri almamıştır.
- Kamu İç kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.
- Belediyede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamaktadır.
- Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.
- Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.
- Belediyede ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.
- 2020- 2024 Stratejik planı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Belediyeler için hazırlanan Stratejik Planlama Rehberine uygun olarak hazırlanmıştır. Stratejik Plan hazırlık çalışmaları belediye başkanı başkanlığında, tüm birimlerin aktif katılım ve katkılarıyla strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde yürütülmüş ve belediyenin kendi çalışanları

tarafından hazırlanmıştır. Stratejik planının hazırlanması için hizmet alımı yapılmamıştır.

- Belediye 2021 performans programını içerik olarak mevzuata uygun hazırlamıştır. Performans programı idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içermektedir. Belediyenin bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Belediye, bütçesi ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırarak 2020-2024 stratejik planını oluşturmuştur.
- Belediye kurumsal riskleri ve iç kontrol risklerini belirlememiştir.
- Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulma çalışmaları başlatılmış ancak tamamlanmamıştır. Belediyenin iç kontrol ve ön mali kontrol işlemleri yönergesi bulunmamaktadır. Ancak İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Ön Mali Kontrolün yapılabilmesi için 23.01.2017 tarih ve 404 sayılı ile Belediye Başkanı tarafından iki adet mali hizmetler personeli görevlendirilmiştir. Ön mali kontrole gönderilmeyen taahhüt ve sözleşme tasarıları var ise bu durum üst yönetime raporlanamamaktadır. Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmediği halde harcama yetkilileri tarafından gerçekleştirilen mali işlemler bulunmamaktadır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler belirlenmemiştir. Ön mali kontrol görevini yürüten personelin mali işlem sürecinde görev almasını engelleyen herhangi bir önlem alınmamıştır.
- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak etkin bir yönetim bilgi sistemi bulunmamakla birlikte, belediye tarafından veri toplanmasına yönelik kullanılan çeşitli bilişim sistemleri kullanılmakta, sistemlerin bilgi ve rapor üretmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında, belediye başkanı ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, içerik olarak mevzuata uygun hazırlanan idare faaliyet raporu belediyenin web sitesinde yayımlanmıştır. İdare faaliyet raporu, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak hazırlanmış olup faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içermektedir.

- Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut değildir.
- Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmemiştir.
- Sistem, verilerin güvenliğini ve korunmasını sağlayamamaktadır. Verilerin, yedekleme ve yeniden yükleme işlemlerini yerine getirmek veya getirilmesini sağlamak, yedeklerin güvenli bir şekilde korunması için gereken tedbirler alınmamıştır.
- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmamıştır.
- Belediyede iç denetim birimi ve iç denetçi bulunmamaktadır.
- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır.
- İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmemiştir.

Balçova Belediyesi bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin önemli ölçüde yerine getirilmediği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Göstermemesi ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması

Belediyenin, aynı sermaye artışına esas bedellerin Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından belirlenmemesi ve hacizli taşınmazların aynı sermaye tutarlarının muhasebe kayıtlarından çıkarılmaması nedeniyle 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki kayıtlı tutarın gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

a) Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Hatalı Olması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını düzenleyen 181'inci maddesinde, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya aynı olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 182'nci maddesinde, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse aynı sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya aynı sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların, mal ve hizmet üreten ilgili kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılıklı olarak yer alan tutarlara eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin devam eden 183'üncü maddesinde ise 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına hangi durumlarda borç ve alacak kaydı yapılacağı düzenlenmiş olup; nakden verilen sermayenin bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği, duran varlıklar içinde yer alan taşınır ve taşınmaz mallardan sermayeye eklenmek amacıyla mal ve hizmet üreten kuruluşlara verilenlerin, bir taraftan net değeri bu hesaba, ayrılan amortisman tutarı ilgili amortisman hesabına borç, varlığın kayıtlı değerinin ise ilgili duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede aynı sermaye olarak şirkete devri yapılan beş adet taşınmaz için Asliye Ticaret Mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmamasından dolayı muhasebe kayıtlarına alınmadığı, 4.250.000,00 TL, 4.440.000,00 TL, 202.285,00 TL bedel ile Şirkete aynı sermaye olarak devri yapılan taşınmazlar üzerinde haciz olmasından dolayı ise sermaye

azaltımı yapılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca Agamemnon Termal Turizm Anonim Şirketinden alınan 31/12/2021 tarihli şirket bilançosunun 500 Sermaye Hesabının “500.01.001 Balçova Belediyesi” alt kırılımında, 135.721.600,00 TL tutarında kayıt yer almasına rağmen Belediye bilançosunun 241 Hesabında 177.721.600 TL tutarında kayıt yer aldığı görülmüştür.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının hatalı olduğu düşünülmektedir.

b) Belediye Şirketine Ayni Sermaye Olarak Verilen Varlıkların Değer Takdirinin Asliye Ticaret Mahkemesi Tarafından Yapılmaması

Belediye şirketine ayni sermaye olarak verilen varlıkların değer takdirinin Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından atanan bilirkişiler tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 342'nci maddesinde nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen malvarlığı unsurlarının ayni sermaye olarak şirket sermayesine konulabileceği belirtilmiş, 343'üncü maddesindeyse konulan ayni sermayeye şirket merkezinin bulunacağı yerdeki Asliye Ticaret Mahkemesince atanan bilirkişilerce değer biçileceği hüküm altına alınmıştır. 6102 sayılı Kanun'un 128'nci maddesinde taşınmaz mülkiyetinin veya diğer ayni bir hakkın sermaye olarak konulması hâlinde, şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescilin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Sermaye artırımını ile ilgili düzenlemelere de 456 ve 457'nci maddelerde yer verilmiştir.

Yapılan incelemede;

10.10.2019 tarihli 68 numaralı Meclis Kararı ile İnciraltı Mahallesi 1888 Sokak No: 57 adresinde bulunan mülkiyeti belediyeye ait büfenin belediye şirketine ayni sermaye olarak verilmesine,

10.10.2019 tarihli 69 numaralı Meclis Kararı ile belediye hizmet binasında bulunan çay ocağının belediye şirketine ayni sermaye olarak verilmesine,

02.12.2019 tarihli 90 numaralı Meclis Kararı ile Korutürk Mahallesi, Vali Hüseyin Ögütçen Caddesi No: 53/1 adresinde belediyeye ait kent spor sahası içerisinde bulunan tenis kort ve tesislerinin belediye şirketine ayni sermaye olarak verilmesine,

02.12.2019 tarihli 91 numaralı Meclis Kararı ile Teleferik Mahallesi Pınar Sokak ile Metin Oktay Sokak kesişimindeki park içerisinde Pınar Sokak No: 2/1 adresinde 39,41 m² teras

alanı, 3,33'er m² lik 2 adet wc bulunan ve belediye ait 12,45 m²'lik büfenin belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesine,

22.06.2020 tarihli 29 numaralı Meclis Kararı ile belediye mülkiyetindeki Ata Caddesi, No: 82/A adresinde bulunan büfenin belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesine,

ilişkin varlıkların değer takdirinin Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından atanan bilirkişiler tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

Aynı sermaye artışı sadece meclis kararı ile yapılabilecek bir işlem değildir. Öncelikle ilgili şirket tarafından sermaye artırımına ilişkin karar alınmalı, aynı zamanda asliye ticaret mahkemesince değer tespiti yapılarak meclis tarafından söz konusu malvarlığının aynı sermaye olarak şirket sermayesine eklenebileceğine karar verilmelidir. Söz konusu değer tespitinden sonra ilgili sermaye artışı muhasebe kayıtlarına alınmalı ve mali tablolarda 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmelidir.

Aynı sermayeye ilişkin alınan belediye meclis kararları incelendiğinde, bazı kararlarda aynı sermayenin intifa hakkının devrine ve süresine ilişkin kararlar alınmadığı, ayrıca bu konuda şirket tarafından usule uygun olarak nitelik ve türü belirtilerek ilgili kurulları tarafından alınmış ve Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi'nde tescil edilmiş bir aynı sermaye artırım kararı bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda açıklanan nedenlerle aynı sermaye artırımına ilişkin meclis kararlarında intifa hakkının veya işletme hakkının devri gibi hangi hakları, ne kadar süre ile devrettiğine ilişkin açık ve net bilgilerin yer alması, şirketin bu konuda ilgili kurullarınca karar alması, aynı sermayeye ilişkin varlığın Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından değer tespitinin yapılarak Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayımlanması, kararın tapuya tescili ve ilgili muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

c) Hacizli Taşınmazların Belediye Şirketine Aynı Sermaye Olarak Verilmesi

Üzerinde haciz şerhi bulunan taşınmazların belediye şirketine aynı sermaye olarak verildiği tespit edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Aynı sermaye olarak konulabilecek malvarlığı unsurları" başlıklı 342'nci maddesinde; "*Üzerlerinde sınırlı aynı bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları aynı sermaye olarak konulabilir. Hizmet edimleri,*

kişisel emek, ticari itibar ve vadesi gelmemiş alacaklar sermaye olamaz” denilmektedir. Madde metninden açıkça görüldüğü üzere herhangi bir mal varlığının sermaye şirketine aynı sermaye olarak konulabilmesi için üzerinde sınırlı aynı bir hak, haciz ve tedbir olmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede;

541 ada 2666 parselde bulunan arsa üzerine 14.04.2016 tarihinde vergi dairesi tarafından haciz konulmasına rağmen 15.10.2015 tarihinde 72 sayılı Meclis Kararı ile taşınmazın 4.250.000,00 TL tutar ile şirkete aynı sermaye olarak verildiği, sermaye artışına konu olan 4.250.000,00 TL tutarın şirket bilançosunun 500-Sermaye Hesabında ve aynı tutarın belediyenin mali tablolarında 241 hesap kodunda muhasebeleştirildiği,

417 ada 160 parselde bulunan üç adet dükkan üzerine 02.05.2016 tarihinde vergi dairesi tarafından haciz konulmasına rağmen 06.06.2016 tarihli 53 sayılı Meclis Kararı ile taşınmazların 4.440.000,00 TL tutar ile şirkete aynı sermaye olarak verildiği, sermaye artışına konu olan 4.440.000,00 TL tutarın şirket bilançosunun 500-Sermaye Hesabında ve aynı tutarın belediyenin mali tablolarında 241 hesap kodunda muhasebeleştirildiği,

417 ada 160 parselde bulunan dükkan üzerine 02.05.2016 tarihinde vergi dairesi tarafından haciz konulmasına rağmen 04.03.2019 tarihli 14 sayılı Meclis Kararı ile taşınmazın 202.285,00 TL tutar ile şirkete aynı sermaye olarak verildiği, sermaye artışına konu olan 202.285,00 TL tutarın şirket bilançosunun 500-Sermaye Hesabında ve aynı tutarın belediyenin mali tablolarında 241 hesap kodunda muhasebeleştirildiği,

394 ada 15 parselde bulunan çay ocağı üzerine 02.05.2016 tarihinde vergi dairesi tarafından haciz konulmasına rağmen 10.10.2019 tarihli 69 sayılı Meclis Kararı ile taşınmazın şirkete aynı sermaye olarak verildiği, Asliye Ticaret Mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmadığı için şirket bilançosunun 500-Sermaye Hesabında ve Belediyenin mali tablolarının 241 hesap kodunda muhasebeleştirilemediği

hususları tespit edilmiştir.

Üzerinde haciz şerhi bulunan malvarlığı unsurları şirkete sermaye olarak verilemeyeceği için aynı sermaye devri işlemlerinin iptali ve sermaye azaltımı yapılması için yeni bir meclis kararı alınması gerekmektedir.

BULGU 2: Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması

Belediyenin yapılandırılan ve vadesi geçen sosyal güvenlik ile vergi borçlarının mali tablolarda eksik tutarlarla izlendiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 278'inci maddesinde; bu hesabın, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının izlenmesi için kullanılacağı, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabında kayıtlı vergi ve diğer yükümlülüklerden dönem sonunda erteleme veya taksitlendirme süresi bir yılın altına inenlerin bu hesaba kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 322'nci maddesinde 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı; kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya taksitlendirilmiş olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılacak hesap olarak nitelendirilmiştir. Yönetmeliğin 323'üncü maddesinde "*Kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya taksitlendirilmiş olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmı bu hesaba alacak, 368 Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesap grubunda yer alan ilgili hesaplara borç kaydedilir*" ve "*Bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına alacak kaydedilir.*" denilmek suretiyle hesabın işleyişi açıklanmıştır.

İlgili mevzuat hükümlerine göre; belediyenin vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülüklerinden vadesi bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olanların 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına, vadesi bir yılı aşmayan kısımların ise 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu ile Hazine ve Maliye Bakanlığının ilgili birimlerinden temin edilen bilgiler doğrultusunda, Belediyenin ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterilen toplam 112.206.076,27 TL yapılandırılmış ve vadesi geçmiş borcu bulunmasına rağmen 368-438

numaralı hesaplarında kayıtlı olup kesin mizana yansıyan tutarın 76.355.364,02 TL olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Yapılandırılan ve Vadesi Geçen Vergi ile SGK Borçları

Borçlanılan Kurum	Yararlanılan Kanun	Borç Tutarı (TL)
Hazine ve Maliye Bakanlığı		
	1. 6736 Sayılı Kanun	13.292.710,53
	2. 7020 Sayılı Kanun	2.021.614,94
	3. 7143 Sayılı Kanun	2.927.216,74
	4.7256 Sayılı Kanun	9.830.925,74
	5.7326 Sayılı Kanun	3.558.083,13
	6. Vadesi Geçmiş Vergi Borcu	3.489.020,89
(Ara Toplam 1):		35.119.571,97
Sosyal Güvenlik Kurumu	1.7020 Sayılı Kanun	3.153.666,77
	2.7256 Sayılı Kanun	35.550.911,83
	3.7326 Sayılı Kanun	33.843.437,72
	4. Vadesi Geçmiş Prim Borçları	4.538.487,98
(Ara Toplam 2):		77.086.504,30
Genel Toplam:		112.206.076,27

368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler ve 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesaplarına kaydedilmemiş tutarlar toplamı 35.850.712,25 TL'dir.

Mali tabloların Belediyeye ait borçların gerçek durumunu tam ve güvenilir şekilde ortaya koyması adına gerekli çalışmaların yapılıp, eksik tutarların vadelerine göre ayrıştırılması ve hesaplara girişlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediye tarafından diğer kurumlara tahsis edilmiş arazi, arsa ve binalardan oluşan taşınmazların tahsis işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili yardımcı hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 250-Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin 189'uncu maddesinde; tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kurum tarafından arazi ve arsaların kayıtlı değeri üzerinden 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği, 252-Binalar Hesabına ilişkin 193'üncü maddesinde; tahsise konu edilen binaların tahsis eden kurum tarafından binaların kayıtlı değeri üzerinden 252- Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; ayrıca binalara ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortisman Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Varlıklara İlişkin İlkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; Kamu idareleri tarafından tahsis edilen ya da tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgilerin dipnotlarda gösterileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ise Belediyenin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar ilgisine göre; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları ile 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak belirlenmiştir.

Belediyenin mülkiyetinde olan, tahsis ettiği ve tahsis alınan taşınmazlar için detaylı hesap planında yer alan ikinci düzeydeki kodlara uygun tasnif yapılmaması, mali tablolarda hangi tutarda taşınmazın Belediyenin kendi mülkiyetinde olduğu, hangi tutarda taşınmazın tahsis edildiği veya tahsisli kullanıldığına ilişkin anlaşılamamasına neden olmakta, 250-Arazi ve Arsalar, 252-Binalar ve 500-Net Değer Hesaplarında hataya yol açmaktadır.

Mali tabloların taşınmazların mülkiyet ve kullanım durumları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunması açısından, tahsis işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Hesap Planına uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve taşınmazların yardımcı hesap kodları itibariyle izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması gereken çeşitli formların gerçek durumu

yansıtmadığı, taşınmazların değer tespitlerinin yapılmadığı; ilgili taşınmazları ihtiva eden taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre; kamu idarelerinin, taşınmazlarıyla ilgili bilgilerini bilgisayarlarında çeşitli formlara kaydederek veya defterlerine yazarak kaydını tutmaları, taşınmazların değer tespitlerini yapmaları ve mali hizmetler biriminin de bu formları konsolide ederek taşınmaz icmal cetvellerini oluşturması gerekmektedir.

Bu hüküm gereğince; Belediye, taşınmazlarını Yönetmeliğe ekli kayıt planına uygun olarak 7'nci maddede belirtilen form ve cetvelleri ("Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu", "Genel Hizmet Alanları Formu", "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu" ve "İcmal Cetveli") kullanarak kaydedecektir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, "*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 alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*" hükmüne yer verilmiş ve maddenin devamında taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiştir. Maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1'nci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde Belediye taşınmazlarının kaydının tutulmasına ve taşınmazların bilgisayar kayıtlarının bulunmasına karşın yönetmelik ekinde belirtilen kayıt planına uygun

formların eksik doldurulması nedeniyle gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür. Mali hizmetler müdürlüğü tarafından yönetmelikte belirtilen formlar esas alınarak icmal cetvelleri oluşturulmadığı için taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri yapılamamıştır, dolayısıyla da muhasebe kayıtları tam anlamıyla fiili durumu yansıtmamaktadır.

Taşınmazların ilişkin muhasebe kayıtlarının belirtilen şekilde yapılmaması, 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri, 252-Binalar ile 500-Net Değer/Sermaye hesaplarının mali tablo ve raporlarda gerçek değerleri ile yer almamasına neden olmaktadır. Mevzuata uygun olarak taşınmazların değer tespitlerinin yapılması ve taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Şirketine Ayni Sermaye Olarak Konulan Taşınmaz Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması

Balçova Belediyesi tarafından İzmir Orman İşletme Genel Müdürlüğünden kiralanmış olan yerin işletme hakkının belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu Şirkete verilmesine rağmen yıllık sözleşme bedelinin yarısının Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Balçova Belediyesi ile İzmir Orman İşletme Müdürlüğü arasında 12.08.2011 tarihinde imzalanan ve 12.01.2021 tarihinde uzatılan kira sözleşmesi ile Balçova İlçesi Teleferik Mahallesi mevkiinde yer alan piknik ve mesire alanı 11 yıllığına Belediyeye kiralanmıştır. Belediye tarafından bahsedilen piknik ve mesire alanına sözleşme hükümlerine uygun olarak kafeterya inşa edilmiş olup bu kafeteryanın işletme hakkı, 10.05.2013 tarih ve 47 sayılı meclis kararı ile Belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu Agamemnon Termal Turizm Elektrik Enerji İnşaat Sanayi Ticaret AŞ' ye süresiz olarak sermaye artırımı yolu ile devredilmiştir.

Anonim şirketler niteliği itibariyle sermaye şirkettir ve alacaklılarına karşı malvarlığı ile sınırlı olarak sorumludurlar. Bu nedenle pay sahiplerinin kural olarak alacaklılara karşı hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır ve alacaklıların başvurabileceği tek kaynak şirket sermayesidir. Türk Ticaret Kanunu'nda sermayenin korunması ilkesine önem verilmiş ve

birçok hüküm bu amaca yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu hükümlerden biri de Türk Ticaret Kanunu'nun 342'nci maddesidir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Ayni sermaye olarak konulabilecek malvarlığı unsurları" başlıklı 342'nci maddesinde; "Üzerlerinde sınırlı ayni bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları ayni sermaye olarak konulabilir. Hizmet edimleri, kişisel emek, ticari itibar ve vadesi gelmemiş alacaklar sermaye olamaz" denilmektedir. Belediyenin kiracısı olduğu ve şirket adına tapuda tescili yapılamayan Gaziemir Orman İşletme Müdürlüğü'nün mülkiyetinde olan taşınmaz için kira ödemesi, depozito ve güvence bedeli ile ağaçlandırma bedeli adı altında Belediye bütçesinden herhangi bir ödeme yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye Meclisinin almış olduğu karar doğrultusunda şirkete sermaye olarak konulamayacak olan taşınmazın şirket sermayesine eklenmesine rağmen yıllık kira bedelinin Belediye bütçesinden ödenmesi mümkün değildir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinin (f) fıkrasında; "Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri" belediyelerin gerçekleştirebilecekleri giderler arasında sayılmıştır. Bununla birlikte, söz konusu şirket, kuruluş ve birliklere ilişkin Belediye tarafından yapılabilecek giderler yalnızca o kuruluşlara ortaklıktan kaynaklanan pay ve aidat giderleri ile sınırlandırılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü ve yapılan açıklamalar uyarınca taşınmaza ilişkin yıllık kira bedeli ve diğer giderler karşılığının Şirket tarafından ödenmesi gerekirken toplam 65.587,50 TL'nin Belediye bütçesinden ödenmesinde mevzuata uyarlılık bulunmamaktadır.

BULGU 2: Belediyenin Ayni Sermaye Yoluyla Devrettiği İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Belediyenin kendi şirketine ayni sermaye yoluyla devrettiği işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüttüğü tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesine göre sıhî işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesi birinci fıkrasının; (c) bendinde "*Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek*" (l) bendinde ise "*Gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek*" şeklinde yer alan hükümlerden de; gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetimi yetkisinin, belediyelerinin görev ve sorumluluğunda bulunduğu anlaşılmaktadır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinde de; işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili merciin, belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan işyerleri ve işletmeler için belediyeler olduğuna hükmedilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.

Bunun yanında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyeri açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiş olup ruhsatlandırılan işyerlerine ilişkin işyeri açma izin harcının da görevli belediye tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede 253 ada-25 parselde yer alan kafeteryanın, 198 ada 104,1058,1059 parsellerde yer alan kafeteryanın, 253 ada 25 parselde yer alan halı sahanın, 417 ada 160 parselde yer alan dükkânın, Korutürk Mahallesi 13 numarada yer alan büfenin, 417 ada 147 parselde yer alan kreşin, 253 ada 25 parselde yer alan tenis kortu tesislerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmadan faaliyet gösteren işyerlerinin kontrolünün ve mevzuat hükümleri gereğince ruhsatlandırılmalarının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

Balçova Belediyesine, Konak Belediyesi tarafından tahsis edilen taşınmazın, Orman İşletme Müdürlüğünden kiralanan piknik ve mesire alanı üzerine inşa edilen kafeteryanın,

kamuya terk alan üzerinde bulunan taşınmazların ve tapusu Belediyeye ait olmayan taşınmazların 6102 sayılı Türk Ticaret Kanun'u hükümlerine aykırı olarak ayni sermaye şeklinde belediye şirketine devredildiği tespit edilmiştir.

Sermaye ortaklığı türlerinden olan anonim ortaklıklarda, pay sahibi ortağın en önemli yükümlülüğü taahhütte bulunduğu sermaye koyma borcunu yerine getirmektir. Bu çerçevede sermaye koyma borcu ayni sermaye ve nakdi sermaye olarak yerine getirilebilir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre ortaklar tarafından şirkete ayni sermaye konulması mümkün ise de bu işlemin yine Kanun'da belirtilen şart ve usullerle yapılması gerekmektedir. Sermaye olabilecek malvarlığı değerlerinin maddi edim niteliğinde, devredilebilir ve para ile ölçülebilir nitelikte olması gerekir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Ayni sermaye olarak konulabilecek malvarlığı unsurları" başlıklı 342'nci maddesinde; "*Üzerlerinde sınırlı ayni bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fıkri mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları ayni sermaye olarak konulabilir. Hizmet edimleri, kişisel emek, ticari itibar ve vadesi gelmemiş alacaklar sermaye olamaz*" denilmektedir. Madde metninden açıkça görüldüğü üzere herhangi bir mal varlığının sermaye şirketine ayni sermaye olarak konulabilmesi için devredilebilir nitelikte olması gerekmektedir.

Anonim ortaklık tüzel kişiliğine karşı ayni sermaye taahhüdünde bulunan ortak, bu taahhüdüne konu olan malvarlığı değerini ortaklık tüzel kişiliğine devretmekle yükümlü olur. Bu nedenle taahhüt edilen malvarlığı değeri devredilebilir nitelikte olmalıdır. Çünkü ortaklığa sermaye olarak getirilen malvarlığı değerleri, ortakların şahsi malvarlıklarından ayrı ve bağımsız bir sermaye olup, ortaklık tüzel kişiliğinin malvarlığını teşkil eder. Devredilemeyen nitelikteki sermaye taahhütleri, taahhütte bulunan ortak tarafından ifa edilemeyeceğinden ortaklık tüzel kişiliğinin malvarlığına dahil olamaz.

Taşınmazın veya taşınmaz üzerindeki ayni hakların anonim ortaklığa sermaye olarak konulmasının hukuki sonucu olarak şartları gerçekleştiğinde, bunların kanun gereği ortaklığa intikali gerekmektedir. Taşınmaz veya taşınmaz üzerindeki ayni haklar için devir engeli bulunması bunların sermaye olarak taahhüdünü engelleyecektir.

Yukarıda açıklanan bilgiler çerçevesinde bir şirkete ayni sermaye olarak konulacak malvarlığının temelini 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 683'ncü maddesindeki "mülkiyet hakkı" kavramı oluşturmaktadır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 1'nci maddesi, Türk

Ticaret Kanunu'nu, 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu'nun ayrılmaz bir parçası olarak tanımlamıştır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 128'nci maddesi ile;

Her ortağın, usulüne göre düzenlenmiş ve imza edilmiş şirket sözleşmesiyle koymayı taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borç altına gireceği,

Şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer alan taşınmazların tapuya şerh verildiği, fikrî mülkiyet hakları ile diğer değerlerin varsa özel sicillerine bu hüküm uyarınca kaydedildikleri ve taşınmazların güvenilir bir kişiye tevdi edildikleri takdirde kabul olunacağı,

Sermaye olarak taşınmaz mülkiyeti veya taşınmaz üzerinde var olan veya kurulacak olan aynı bir hakkın konulması borcunu içeren şirket sözleşmesi hükümlerinin, resmî şekil aranmaksızın geçerli olacağı,

Paradan başka ekonomik bir değer veya bir taşınmazın sermaye olarak konulmasının borçlanılması hâlinde şirketin tüzel kişilik kazandığı andan itibaren bunlar üzerinde malik sıfatıyla doğrudan tasarruf edebileceği,

Taşınmaz mülkiyetinin veya diğer aynı bir hakkın sermaye olarak konulması hâlinde, şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescil gerekli olduğu,

Mülkiyet ve diğer aynı hakların tapu siciline tescili istemi ile diğer sicillere yapılacak tescillerle ilgili bildirimlerin, ticaret sicili müdürü tarafından ilgili sicile resen ve hemen yapılacağı,

Şirketin, her ortağın sermaye koyma borcunu yerine getirmesini isteyebileceği ve dava edebileceği gibi, yerine getirmede gecikme sebebiyle uğradığı zararın tazminini de isteyebileceği,

Ortaklarca, sermaye olarak konulması taahhüt edilen hakların korunması için, kurucular tarafından ortaklar aleyhine ihtiyati tedbir istenebileceği,

hususları hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda Belediyenin kendisine tahsis edilen taşınmazın, başkasından kiralama suretiyle işlettiği taşınmazın, kamuya terk alan üzerinde bulunan taşınmazların ve tapusu

Belediyeye ait olmayan taşınmazların belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesi hususu incelenmiştir.

a) Konak Belediyesinden Tahsis Alınan Taşınmazın Aynı Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

Balçova Belediyesine, Konak Belediyesi tarafından tahsis edilen taşınmazın, aynı sermaye olarak Belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu şirketine devredildiği tespit edilmiştir.

Konak Belediyesi tarafından 08.05.2019 tarihli 79 sayılı Meclis Kararı doğrultusunda 417 ada 147 parselde 434,29 m² yüzölçümü ile kayıtlı taşınmaz üzerinde bulunan Gonca Sokak No:23 Balçova/İzmir adresli konuk evi/kültür evi olarak kullanılan bina Balçova Belediyesine kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelsiz olarak 10 yıllığına tahsis edilmiştir.

Balçova Belediyesi 02.09.2019 tarihli 54 sayılı Meclis Kararı ile kendisine tahsisi yapılan taşınmazın işletme hakkını sermayesinin tamamına sahip olduğu belediye şirketine aynı sermaye olarak vermiştir. Belediye şirketi taşınmazı kreş olarak işletmeye devam etmektedir.

Tahsise konu yapılan protokolün “Özel şartlar” başlıklı 1’nci maddesi ile tahsise konu edilen taşınmazın 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75/d maddesi uyarınca tahsis edilen tarafından kamu hizmetlerinde kullanılacağı ve hiçbir şekilde amacı dışında kullanılmayacağı, protokolün 2’nci maddesi ile mal sahibinin izni olmadan tahsis edilen yapının hiçbir kişi, kurum ve kuruluşun kullanımına verilemeyeceği, %100 hissesi belediyeye ait şirketlere ilişkin bu madde hükmünün kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Tahsis edilen taşınmaz üzerinde belediyenin mülkiyet hakkı bulunmadığı için aynı sermaye olarak şirketine devri mümkün değildir. Ancak protokoldeki hükme istinaden belediye şirketine kiralama yapması mümkündür.

Hukuka aykırı olarak yapılan devir sonucunda;

Yapılan tahsisin Konak Belediyesi tarafından iptali halinde, Belediye kendisine ait olmayan bir taşınmazın işletme hakkını aynı sermaye olarak vermek suretiyle, yerine getiremeyeceği bir sermaye koyma borcu altına girecektir.

Tapusu başkasına ait olan bir taşınmaz üzerinde Belediyenin mülkiyet hakkı olmadığı için, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer

alan işletme hakkının devri, esas sözleşmeye eklenemeyecek veya tapu siciline tescil edilemeyecektir.

Açıklanan nedenlerden dolayı Balçova Belediyesi tarafından söz konusu taşınmazın aynı sermaye olarak Belediye şirketine verilmesi hususu hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

b) Orman İşletmesinden Kiralanan Yerin Aynı Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

Belediyenin, mülkiyetinde olmayan, Orman İşletme Müdürlüğünden kiralanan piknik ve mesire alanı üzerine inşa edilen kafeteryanın, aynı sermaye olarak belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu şirkete hukuka aykırı olarak devrettiği tespit edilmiştir.

Balçova Belediyesi ile Orman İşletme Müdürlüğü arasında 12.08.2011 tarihinde imzalanan kira sözleşmesi 19.01.2021 tarihinde yenilenerek, Balçova İlçesi Teleferik Mahallesi mevkiinde yer alan piknik ve mesire alanı 11 yıllığına Belediyeye kiralanmıştır. Belediye tarafından bahsedilen piknik ve mesire alanına 12.08.2011 tarihinde imzalanan kira sözleşme hükümlerine uygun olarak kafeterya inşa edilmiş olup, bu kafeterya 10.05.2013 tarih ve 47 sayılı Meclis Kararı ile Belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu Agamemnon Termal Turizm Elektrik Enerji İnşaat Sanayi ve Ticaret AŞ'ye aynı sermaye olarak devredilmiştir. Meclis Kararında aynı sermaye olarak devrin hangi hakka ilişkin olduğuna yönelik bir hüküm bulunmamaktadır.

Belediye tarafından inşa edilen kafeterya belediye adına tapuda tescil edilmemiştir. Kısaca kafeteryanın belediyeye ait olduğunu gösteren tapu başta olmak üzere herhangi bir resmi belge bulunmamaktadır. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu gereğince kafeterya Orman İşletme Müdürlüğüne ait arazinin bir parçasını oluşturmaktadır.

Belediyenin mülkiyetinde olmayan, Orman İşletme Müdürlüğünden belirli süreli olarak kiralanan taşınmazın üzerine inşa edilen kafeteryanın, Belediye mülkiyetindeymiş gibi işletme hakkının belediye şirketine aynı sermaye artırımı yolu ile devredilmesi Orman İşletme Müdürlüğü ile yapılan sözleşmeye ve mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye ile Orman İşletme Müdürlüğü arasında imzalanan 12.08.2011 tarihli kira sözleşmesinin 9'uncu maddesinde; kiracının bu hakkını devredemeyeceği, ortak alamayacağı, kiraya verilen yeri genişletemeyeceği, değiştiremeyeceği ve amacı dışında kullanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Sözleşmenin 9'uncu maddesinde açıkça görüldüğü üzere Orman

İşletmesinden kiralanan yerin başka kişilere kiralanması veya kullandırılması mümkün değildir. Ancak Belediye, kendi mülkünde olmayan ve sözleşme ile de başkasına devrin yasaklandığı yerin işletme hakkını, mevzuata ve kira sözleşmesine aykırı olarak kendi şirketine sermaye artırımını yolu ile devretmiştir.

Hukuka aykırı olarak yapılan devir sonucunda;

Yapılan kiralama işleminin iptali halinde, Belediye kendisine ait olmayan bir taşınmazın işletme haklarını aynı sermaye olarak vermek suretiyle, yerine getiremeyeceği bir sermaye koyma borcu altına girmiştir.

Tapusu olmayan bir taşınmaz üzerinde belediyenin mülkiyet hakkı olmadığı için, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer alan hakkın devri, esas sözleşmeye eklenemeyecek veya tapu siciline tescil edilemeyecektir.

Türk Ticaret Kanunu'nda da belirtildiği üzere aynı sermaye olarak şirkete konulabilecek malvarlıklarının devredilebilir nitelikte olması gerekmekte olup, Belediyenin mülkiyetinde olmayan bir yerin kendi şirketine sermaye artırımını yolu ile aynı sermaye olarak konulmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

c) Tapusu Belediyeye Ait Olmayan Taşınmazların Aynı Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

Tapusu Belediyeye ait olmayan bazı taşınmazların aynı sermaye olarak belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu şirkete hukuka aykırı olarak devredildiği tespit edilmiştir.

Balçova Belediyesi tarafından 06.06.2016 tarih ve 53 sayılı Meclis Kararı ile kendisine ait olmayan 417 Ada-160 parselde yer alan dükkan, 10.10.2019 tarihli 68 sayılı Meclis Kararı ile 2267 Ada-14 Parselde yer alan büfe, 02.12.2019 tarihli 90 sayılı Meclis Kararı ile 253 Ada-25 parselde yer alan spor sahası içine bulunan tenis kort ve tesisleri sermayesinin tamamına sahip olduğu belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmiştir.

Taşınmazlar üzerinde Belediyenin mülkiyet hakkı bulunmadığı için aynı sermaye olarak şirkete devri mümkün değildir.

Hukuka aykırı olarak yapılan devir sonucunda;

Belediyenin kendisine ait olmayan bir taşınmaz üzerinde kullanma ve yararlanma hakkı bulunmadığı için bu hakları aynı sermaye olarak vermek suretiyle, yerine getiremeyeceği bir sermaye koyma borcu altına girmiştir.

Tapusu olmayan bir taşınmaz üzerinde belediyenin mülkiyet hakkı olmadığı için, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer alan hakkın devri, esas sözleşmeye eklenemeyecek veya tapu siciline tescil edilemeyecektir.

Türk Ticaret Kanunu'nda da belirtildiği üzere aynı sermaye olarak şirkete konulabilecek malvarlıklarının devredilebilir nitelikte olması gerekmekte olup, belediyenin mülkiyetinde olmayan bir yerin kendi şirketine sermaye artırımı yolu ile aynı sermaye olarak konulmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

d) Kamuya Terk Alan İçerisinde Bulunan Taşınmazların Aynı Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

Kamuya terk alan içerisinde bulunan bazı taşınmazların aynı sermaye olarak Belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu şirkete hukuka aykırı olarak devredildiği tespit edilmiştir.

Balçova Belediyesi 04.06.2018 tarihli 39 sayılı Meclis Kararı ile kamuya terk alan içerisinde yer alan Yüzbaşı Şerfettin Parkında bulunan kafeteryayı, 19.04.2019 tarihli 5 sayılı Meclis Kararı ile Şehit Teğmen Pilot Süleyman Ersever Parkı içerisinde yer alan büfeyi, 13.06.2019 tarihli 47 sayılı Meclis Kararı ile Korutürk Mahallesinde yer alan büfeyi, 02.12.2019 tarihli 91 sayılı Meclis Kararı ile Pınar Sokakta yer alan iki adet wc ve büfeyi, 26.02.2020 tarihli 29 sayılı Meclis Kararı Ata Caddesinde yer alan büfeyi sermayesinin tamamına sahip olduğu belediye şirketine aynı sermaye olarak vermiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11'nci maddesine göre; *"İmar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait gayrimenkuller ile askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ile ülke güvenliği ile doğrudan doğruya ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket ve savunma amaçlı yerler hariç Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar belediye veya valiliğin teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Ancak, bu yerlerin üzerinde bina bulunduğu takdirde, arsası hariç yalnız binanın halihazır kıymeti için takdir edilecek bedel*

ödenir. Bedeli ve ödeme şekli taraflarca tespit olunur. Bu suretle maledilen arazi ve arsalar belediye veya özel idare tarafından satılamaz ve başka bir maksat için kullanılamaz. Bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerh konur.” hükmü yer almaktadır.

Kamuya terk işlemi, kamu hizmeti için gerekli olan taşınmazların kamu idarelerinin tasarrufuna geçirilmesi ve özel mülkiyette bulunan bir taşınmazın malik tarafından kamunun ortak kullanımına bırakılmasıdır. Bu taşınmazlar malikin mülkiyetinden çıkmakta ancak ilgili kamu idaresinin mülkiyetine girmemektedir. Bunun sebebi yol, park, yeşil alan gibi kamu hizmetine tahsisli taşınmazların tapu siciline tescil edilememesidir. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 999'ncü maddesine göre; özel mülkiyete tabi olmayan ve kamunun yararlanmasına ayrılan taşınmazlar, bunlara ilişkin tescili gerekli bir ayni hakkın kurulması söz konusu olmadıkça kütüğe kaydolunamaz. Tapuya kayıtlı bir taşınmaz, kayda tabi olmayan bir taşınmaza dönüşürse, tapu sicilinden çıkarılır. Özel mülkiyette iken tapu siciline kayıtlı olan taşınmazların kamu hizmetlerine bağışlanması durumunda yapılan tapu sicilinden çıkarma işlemine terk denir. Kısaca kamuya terk işlemi; imar planlarının gerçekleştirilmesi esnasında taşınmazın mal sahipleri tarafından, bedelli veya bedelsiz olarak, taşınmazın bütününe ya da bir bölümünün imar planına uygun olarak kamu yararına (yol, yeşil alan, park vs.) bırakılması işlemidir. Bu şekilde oluşan taşınmazlar kamuya terk alanı oluşturmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11'nci maddesine göre bu suretle edinilen arazi ve arsalar Belediye tarafından satılamaz ve başka bir amaç için kullanılamaz.

Açıklanan sebeplerle taşınmazlar üzerinde Belediyenin mülkiyet hakkı bulunmadığı için ayni sermaye olarak şirkete devri mümkün değildir.

Hukuka aykırı olarak yapılan devir sonucunda;

Belediye kendisine ait olmayan bir taşınmaz üzerinde kullanma ve yararlanma hakkı bulunmadığı için bu hakları ayni sermaye olarak vermek suretiyle, yerine getiremeyeceği bir sermaye koyma borcu altına girmiştir.

Tapusu olmayan bir taşınmaz üzerinde belediyenin mülkiyet hakkı olmadığı için, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer alan hakkın devri, esas sözleşmeye eklenemeyecek veya tapu siciline tescil edilemeyecektir.

Türk Ticaret Kanunu'nda da belirtildiği üzere ayni sermaye olarak şirkete konulabilecek malvarlıklarının devredilebilir nitelikte olması gerekmekte olup, belediyenin mülkiyetinde

olmayan bir yerin kendi şirketine sermaye artırımı yolu ile aynı sermaye olarak konulmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Dernek ve Vakıflara Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların mevzuata aykırı olarak dernek ve vakıflara tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Bu çerçevede;

- Teleferik Mahallesi 1381 ada 1 parselde bulunan taşınmaz protokol ile 2018-2020 yılları arasında 2 yıllığına bir derneğin kullanımına tahsis edilmiş, 05.02.2021 tarihinde tahsis süresi Belediye Başkanı tarafından 2 yıl uzatılmıştır.

- Fevzi Çakmak Mahallesi 419 ada 159 parselde bulunan taşınmaz 2011-2021 yılları arasında 10 yıllığına bir derneğin kullanımına tahsis edilmiştir. 01.02.2021 tarihinde tahsis süresi Belediye Başkanı tarafından 2 yıl uzatılmıştır.

Taşınmazların tahsisi için her iki dernekle ortak hizmet projesi kapsamında protokol imzalandığı ancak ortak hizmet projesine esas konunun belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konulardan biri olmadığı görülmüştür. Ayrıca imzalanan protokoller derneklerin protokol konusu etkinliklerine ilişkin giderlerinin karşılanması hususunda Belediyeyi yükümlülük altına sokmaktadır.

- Korutürk Mahallesi 1394 ada 1 parselde bulunan taşınmaz 29 yıllığına 1 TL tutarında sembolik bedel ile bir vakfın kullanımına tahsis edilmiştir. Vakfa yapılan taşınmaz tahsisi ortak hizmet projesi kapsamında değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesine göre; Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilmekte ve tahsis edilen taşınmazlar amacı dışında kullanılamamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.”

hükümleri yer almaktadır.

Belediyelerin kamu yararına çalışan dernek statüsünde dahi olsa dernek ve vakıflarla ortak hizmet projesi yürütebilmesinin ön koşulu, yapılacak olan projenin belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir husus olmasıdır. Mahalli ve müşterek nitelikte olmayan bir hizmet için ortak hizmet projesi protokolü yapılması 5393 sayılı Kanun’un yukarıda yer verilmiş olan hükümlerine aykırılık teşkil edecektir. Belediyeler tarafından derneklerden gelen taleplerin ortak hizmet projesi olarak değerlendirilmesi sırasında, söz konusu hizmetin belediyenin görev ve sorumlulukları arasında tanımlanıp tanımlanmadığı ve gerçekleştirilecek ortak hizmet projesinin mahalli müşterek olma niteliği taşıyıp taşımadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Zira 5393 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sayılırken bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi hususu mahalli ve müşterek nitelikte olması şartına bağlanmıştır. Belediyelerin görev alanına girmeyen, mahalli ve müşterek olma özelliği taşımayan bir konuda, meclis kararı alınması ve protokol düzenlenmesi, ilgili konuyu ortak hizmet projesi statüsüne taşımayacaktır.

Ayrıca ortak hizmet projesi gerçekleştirmeye karar veren ve bu hususta protokol imzalayan tarafların her birinin söz konusu ortak hizmet projesi kapsamında yapacakları hizmetleri maddi veya gayri maddi olarak belirlemeleri ve protokolde yer almasını sağlamaları gerekmektedir. Aksi durumda ortak yürütülen bir hizmetten veya projeden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Diğer taraftan dernek ile imzalanan ortak hizmet projesi protokolüyle, proje konusu etkinliklere ilişkin giderlerin tamamen Belediye tarafından karşılanması bir projenin gerçekleştirilmesinden çok, belediye tarafından derneğe yardım yapılması niteliğinde düşünülebilecektir. Ancak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'ncü maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı düzenlenmiştir. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde genel yönetim kapsamında yer alan kurumların bütçelerinde öngörülmesi kaydı ile yukarıda yer alan hususa bir istisna getirilmiş ise de 6360 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'nci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan dahi çıkarılmış ve belediyelerin dernek ve vakıflara yardım yapmasının, menfaat sağlamanın tamamen önüne geçilmiştir.

Gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin mülkiyetlerindeki taşınmazları tahsis edebilmeleriyle ilgili hususlar düzenlenmiş bu tahsislerin hangi kurum, kuruluşlara, hangi amaçla ve hangi koşullarda yapılabileceği belirlenmiştir. Mevzuat hükümlerine uygun olmadan yapılan tahsislerin iptali gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı olarak yirmi beş yılı aşan sürelerde taşınmaz tahsisi yapılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen tahsis işleminin süresi ise yirmi beş yılı aşamaz.

Yapılan incelemede Eğitim Mahallesi 86 ada 15 parselde yer alan taşınmazın Kültür ve Turizm Bakanlığına, Mithatpaşa Caddesi 1316 ada 5 parselde yer alan taşınmazın Verem Savaş Dispanserine “süresiz” olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği için süresiz tahsis kararları kanuna aykırılık oluşturmaktadır.

Tahsis kararının, en fazla yirmi beş yılı içerecek şekilde belediye meclisi tarafından yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Tamamı Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmaz İçin İntifa Hakkı Tesisi Suretiyle İhale Yapılması

Belediyenin tamamı kendi mülkiyetinde olmayan taşınmaz üzerinde, 20 yıl süre ile intifa hakkı tesisi kurulması suretiyle rekreasyon alanı ile kafeterya yapılması ve işletilmesi işini 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’na aykırı olarak ihale ettiği tespit edilmiştir.

07.09.2015 tarihli 65 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile Balçova İlçesinde yaşayanların yeşil alan, dinlenme, oyun alanları gibi ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla Belediyenin tasarrufunda bulunan 1389 ada 2 ve 3 parsellerin yer aldığı park alanı için, alanın 1/1000 ölçekli uygulama imar plan notlarına göre belediye tarafından hazırlanacak projeye uygun olarak yapılıp tamamlanması, içinde yer alan mevcut binanın restorasyonunun yapılması ya da plan notlarına göre projesinde belirlenecek kafeteryanın yapılması ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereği ihale edilerek işletilmesi şartlarıyla 20 yıl süre ile intifa hakkı tesisi kurulmasına karar verilmiştir.

17.12.2015 tarihli 555 sayılı Encümen Kararı ile 1389 ada 2 ve 3 parsellerin “20 yıl süreyle intifa hakkı tesisi suretiyle yapım karşılığı işletme hakkı verilmesi işi” aylık KDV hariç 7.000,00 TL’ye yüklenici olan üniversiteye ihale edilmiştir. Bu karar kapsamında yüklenici ile

18.01.2016 tarihinde “rekreasyon alanının teknik şartnameye uygun yapımı, binanın onarımı veya yapımı suretiyle 20 yıl boyunca intifa hakkı tesisi suretiyle kafeterya işletilmesi işi” için ihaleye esas sözleşme yapılmıştır. Bu kapsamda belediye sadece kafeterya için kira bedeli isteminde bulunmuştur. Söz konusu rekreasyon alanı halka açık kullanılacağı için başka herhangi bir bedel talep edilmemiştir. Rekreasyon alanının ve kafeteryanın yapımı proje dahilinde tamamlanarak 27.02.2018 tarihinde işin geçici kabulü yapılmıştır.

Belediyenin 1389 ada 2 ve 3 parsellerin üzerindeki mülkiyet ve tasarruf hakları incelendiğinde;

1389 ada 2 parselde kayıtlı taşınmaz 103 nolu parselasyon planı ile oluşturulmuştur. Söz konusu parselasyon planına dayanak olan imar planı 14.04.1998 tarihinde İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. İmar planına göre taşınmaz Y Koşulu plan notlarına tabidir. Taşınmazın yeşil alanda kalan hisselerini kamuya terketmesi durumunda imar hakkının kadastral parsel üzerinden %70 kadar imar adasında inşaat hakkı kazanacağı terk yapılmaması durumunda sadece imar adasında bulunan alanın %70 kadar emsal kullanacağı plan notlarında belirtilmiştir.

Planda taşınmazın 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre %35'i DOP (düzenleme ortaklık payı) olarak ayrılmış ve bu taşınmazın tamamı parselasyon planının tescili ile kamu eline geçmiştir.

Ancak plan genelinde kamu eline geçmesi gereken toplam alan; plan kapsamındaki toplam alanın % 72'sine tekabül etmesi nedeni ile DOP'tan arta kalan %37'lik kısım ile ilgili olarak 1389 ada 2 ve 3 parsel oluşturulmuş ve plan içerisinde kalan maliklerin hisseleri oranında mülkiyetler oluşturulmuştur.

Plan kapsamında özel mülkiyete konu olan ve imara açık olan 1388 ada 10-11-12-13-14-15-16-17-18 no.lu parsellerin maliklerinin plan gereği ruhsat aşamasında 1389 ada 2 ve 3 parselde bulunan hisseleri imar haklarını imar adasında kullanmak koşulu ile kamuya bedelsiz olarak terk edilmiş ve taşınmaz kamu eline geçmiştir.

1389 ada 2 parselde bulunan özel şahısa (vatandaşa) ait 133/21571'lik hisse, 1388 ada 1 parselde bulunan taşınmazın ortaklığın giderilmesi sureti ile üçüncü kişilerin eline geçmesi ve inşaat ruhsatı aşamasında imar hakkının imar adasında kullanılmaması nedeni ile kamuya terk edilmemiş söz konusu malikin yeşil alanda kalan 133/21571'lik hissesi İzmir 10. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2014/335 esas ve 2015/147 sayılı kararı ile kamulaştırılarak kamu eline

geçmesi sağlanmıştır.

Yine özel şirket adına kayıtlı 992/21571’lik hisse, inşaat ruhsatı aşamasında kamuya terk edilmemiş ancak söz konusu taşınmazın tapu kaydına 2942 sayılı Kanun’un 7’nci maddesi ile şerh verilmiş ancak kamuya geçişi sağlanamamıştır.

94/3245 hisse, 94/3245 hisse, 94/3245 hisse, 94/3245 hisse, 151/3245 hisse, 47/3245 hisse, 47/3245 hisse ayrı ayrı 7 özel şahısa (vatandaşa) aittir. 1389 ada 3 parselinde kayıtlı taşınmazın 2624/3245 hisse (2624 metrekarelik kısmı) belediyenin mülkiyetindedir. Söz konusu taşınmazın özel mülkiyet kapsamında kalan toplamda 621/3245 hisseli kısmı üzerinde ise henüz kamulaştırma yapılmamıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun “İntifa hakkının konusu” başlıklı 794’ncü maddesine göre; *“İntifa hakkı, taşınırlar, taşınmazlar, haklar veya bir malvarlığı üzerinde kurulabilir. Aksine düzenleme olmadıkça bu hak, sahibine, konusu üzerinde tam yararlanma yetkisi sağlar.”*

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun “İntifa hakkının kurulması” başlıklı 795’nci maddesine göre; *“İntifa hakkı, taşınırlarda zilyetliğin devri, alacaklarda alacağın devri, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulur. Taşınır ve taşınmazlarda intifa hakkının kazanılması ve tescilinde, aksine düzenleme olmadıkça, mülkiyete ilişkin hükümler uygulanır. Taşınmaz üzerindeki yasal intifa hakkı tapu kütüğüne tescil edilmemiş olsa bile, durumu bilenlere karşı ileri sürülebilir. Tescil edilmiş ise, herkese karşı ileri sürülebilir.”*

Kısaca intifa hakkı, bir taşınmaz üzerinde malikin sahip olduğu kullanma, semerelerinden yararlanma ve tüketme yetkilerinden kullanma ve yararlanma yetkilerini bir başkasına tahsis etmesi ile kurulan hak tipidir. İntifa hakkında taşınmaz mal sahibine aittir ancak taşınmazdan tam yararlanma hakkı ve bundan elde edilen gelir intifa hakkını elinde bulundurana aittir. İntifa hakkı, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulur.

Yapılan incelemede Belediyenin ihaleye konu 1389 ada 2 ve 3 parsellerde bulunan taşınmaz üzerinde özel şahıslara ait hisseli paylar bulunmasına rağmen, kamulaştırma işlemleri tamamlanmadan taşınmaz üzerinde 20 yıllık intifa hakkı kurulması suretiyle yükleniciye ihale ettiği tespit edilmiştir. Türk Medeni Kanunu gereğince mülkiyeti tamamen kendisine ait olmayan bir taşınmaz üzerinde intifa hakkı kurulması mümkün olmadığı için Belediyenin ihale konusu taşınmazın tamamı üzerinde intifa hakkı tesis etmesi de mümkün değildir.

Ayrıca ihaleye esas sözleşmenin 2'nci maddesi ile intifa hakkı süresinin rekreasyon alanının yapımın tamamlanmasından itibaren 20 yıl olacağı, 6'ncı maddesi ile rekreasyon alanının inşaatının tamamlanması ve geçici kabul tutanağının idareye tesliminden sonra tapuda intifa hakkı tesis edileceği hüküm altına alınmıştır.

Geçici kabul 27.02.2018 tarihinde yapılmasına rağmen tapuda intifa hakkı tescili yapılmamıştır. İntifa hakkı, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulacağı için herhangi bir ihtilaf durumunda hakkın herkese karşı ileri sürülmesi mümkün olamayacaktır. Taşınmaz üzerindeki yasal intifa hakkının tapu kütüğüne tescil edilmemesi sonucu hak sadece durumu bilenlere karşı ileri sürülebilecektir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda belediyenin tamamen kendi mülkiyetinde olmayan bir taşınmazı ihale konusu etmesi ve üzerinde intifa hakkı kurması mümkün değildir.

BULGU 7: Taşınmaz Kiralama İşlemlerinin Usulüne Uygun Olarak Yapılmaması

Belediye mülkiyetindeki taşınmazların ihale yapılmadan kiraya verildiği, Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların düşük bedeller ile ihalesiz kiraya verildiği ayrıca mülkiyeti Belediyeye ait olmayan taşınmazların kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'nci maddesinde; Genel bütçeye dâhil 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, 36'ncı maddesinde ise, bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu ancak 44'ncü maddede sayılan işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'nci maddede sayılan işlerin açık teklif usulüyle, 51'nci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri uyarınca belediyeler mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazları, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uyarınca belirli bir bedel karşılığında ihale yoluyla kiraya verebilecektir.

a) Taşınmazların İhalesiz Kiraya Verilmesi

Sakarya Caddesinde yer alan bir adet büfenin, Pınar Sokakta yer alan bir adet büfenin, Korutürk Mahallesinde bulunan iki adet dükkanın, Dumlupınar Sokakta bulunan yedi adet

işyerinin ihale yapılmaksızın sadece Encümen Kararı alınması suretiyle kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde belediye taşınmazlarının süresi üç yılı geçmeyecek şekilde kiraya verilmesi kararının Encümenin yetki ve görevleri arasında sayılmış olmasına rağmen, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'nci maddesi uyarınca kiraya verilmesine karar verilen taşınmazın ihale yoluyla kiraya verilmesi gerekmektedir.

b) Taşınmazların Düşük Bedellerle Özel Şirketlere Kiraya Verilmesi

Belediyenin kendi mülkiyetinde olmayan ancak hüküm ve tasarrufu altında bulunan kamuya terki yapılmış yeşil alan üzerindeki (genel hizmet alanları) taşınmazların özel şirketlere ihale yapılmaksızın 1 TL gibi sembolik rakamlarla kiraya verildiği görülmüştür. Belediye meclisinin 11.11.2005 tarih ve 101 sayılı kararıyla Bahçelerarası Mahallesi 22K- IIIa paftada yeşil alan olarak görülen yerde 4m x 6m ebatlarında trafo yerinin aylık 1 TL'den 25 yıllığına Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine, belediye meclisinin 11.11.2005 tarih ve 102 sayılı kararıyla Teleferik Mahallesi 21K-Ib paftada kamuya terki yapılmış yeşil alan üzerinde 10m x 12m ebatlarında jeotermal ısı merkezi binası yeri aylık 1 TL'den 25 yıllığına Jeotermal Anonim Şirketine ihale yapılmaksızın kiralanmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendi ile belediye başkanlarına, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görevi verilmiş olup, belediye başkanlarının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst yöneticiler" başlıklı 11'nci maddesinde hükme bağlandığı üzere sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamak konusunda meclislerine karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Belediyenin 1 TL gibi sembolik bir bedel ile özel şirketlere yaptığı kiralama 5018 sayılı Kanun'un kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlama amacıyla bağdaşmamaktadır.

Belediyenin kendi mülkiyetinde olmayan ancak hüküm ve tasarrufu altında bulunan kamuya terki yapılmış yeşil alan üzerindeki taşınmazların ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

c) Mülkiyeti Belediyeye Ait Olmayan Taşınmazların Kiraya Verilmesi

Mülkiyeti Belediyeye ait olmayan Sakarya Caddesindeki büfenin, 1985 yılında ilk kiralama işleminin ihalesiz yapıldığı, kira sözleşmesinin birden çok kiracı arasında

devredildiği, Encümen Kararı ile kira miktarı arttırılmak suretiyle ihale yapılmaksızın 2021 yılına kadar kiralama işleminin sürdürüldüğü tespit edilmiştir. Mülkiyeti İzmir Büyükşehir Belediyesi İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne (İZSU) ait olan, 198 Ada 140 Parsel Teleferik Mahallesi Pınar Sokak ile Serince Sokak köşesinde yer alan büfenin 2010 yılında ilk kiralama işleminin ihalesiz yapıldığı, İZSU tarafından Belediyeye gönderilen 12.06.2018 tarih ve 45715 sayılı yazıda, taşınmazın İZSU'nun mülkiyetinde olduğu ve 60 gün içinde tahliye edilmesi istendiği, Belediyenin ilgi yazısında kiracı ile sözleşmesinin 31.01.2019 tarihinde biteceği ve kiracının tahliye davasının sonuçlanmasından sonra tahliye işlemlerine başlanacağı bildirildiği ancak bu konuda bir işlem tesis edilmediği, Encümen Kararı ile kira miktarı arttırılmak suretiyle ihale yapılmaksızın 2021 yılına kadar kiralama işleminin sürdürüldüğü tespit edilmiştir

Mülkiyeti Belediyeye ait olmayan taşınmazla ilgili kiralama işleminin iptal edilerek, taşınmazın mülkiyet sahibi olan kuruma iade edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından bir kısmının cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

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

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde:

"(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)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 karşılanır." denilmek suretiyle taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerekliliğinden ve tashihe ilişkin yükümlülüklerden bahsedilmektedir.

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapudaki bilgileri farklı olan taşınmazlarının olduğu görülmüş olup mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Yüksekliği Serbest Belirlenmiş İmar Planlarının Revize Edilmemesi

Belediyenin yasal olarak değişiklik yapılması gereken imar planlarını revize etmediği görülmüştür.

03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması" başlıklı 8 inci maddesinde; *"(Ek paragraf:14/2/2020-7221/6 md.) Sanayi alanları, ibadethane alanları ve tarımsal amaçlı silo yapıları hariç olmak üzere mer'i imar planlarında yençok: serbest olarak belirlenmiş yükseklikler; emsal değerde değişiklik yapılmaksızın çevredeki mevcut teşekküller ve siluet dikkate alınarak, imar planı değişiklikleri ve revizyonları yapılmak suretiyle ilgili idare meclis kararı ile belirlenir. Bu şekilde ilgili idare tarafından belirlenmeyen yükseklikler, maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça belirlenir. Oluşacak maliyetlerin %100 fazlası ilgili idaresinden tahsil edilir. Bu şekilde tahsil edilememesi halinde ilgili idarenin 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunur. Tahsil olunan tutarlar, Bakanlığın döner sermaye işletmesi hesabına gelir olarak kaydedilir."* hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmünden açıkça anlaşıldığı üzere maddenin yürürlük tarihi olan 01.07.2020 itibarı ile yüksekliği serbest belirlenmiş imar planlarının revize edilmesi ve çevreye uygun olarak belediye meclisi kararı ile değiştirilmesi gerekmektedir. Değişiklik yapılırken de yükseklikler değiştirilecek ancak emsal değerleri aynı kalacaktır.

Ancak Belediyenin hâlihazırda bulunan imar planları incelendiğinde; 6165 ada 8 parsel, 1321 ada 3 parsel, 394 ada 15 parsel ve 1/1000 ölçekli Balçova arsaları imar planlarının revize edilmediği tespit edilmiştir. Yasal düzenlemenin amacının çarpık kentleşmeyi önleme gibi önemli bir konu olduğu göz önünde bulundurularak idarenin yasal zorunluluğunu ivedikle yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

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

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

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

Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür (...)” hükmünün bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) aktarılacaktır.)

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

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

Yapılan incelemede, yılsonu itibariyle tahsil edilen 20.585.418,85 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

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

BULGU 11: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi

Yapılan denetim ve incelemeler sonucunda tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi ile belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak ile belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek yetkisi verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; "*Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur. Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir...*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malı haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen

ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu ve Belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde, kurumun toplam tahsilatının bazı gelir kalemlerinde düşük oranda gerçekleştiği görülmüştür. Çeşitli gelir kalemlerinin tahakkuk ve tahsilat tutarlarına ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler

Gelir Çeşidi	Tahakkuk (TL)	Tahsilat (TL)	Tahsilat Oranı (%)
Bina vergisi	35.342.972,99	19.191.672,26	54,30
Arsa vergisi	18.892.327,45	8.411.115,88	44,52
Arazi vergisi	14.919,16	9.874,66	39,62
Çevre temizlik vergisi	2.520.101,47	833.035,19	33,00
Eğlence vergisi	382.832,97	45.793,37	11,96
İlan ve reklam vergisi	266.326,68	167.099,71	62,74

Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi ve gerekli icra takibi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limitinin Aşılması

Belediyenin borç stok tutarının mevzuata uygun hesaplanmaması nedeniyle hatalı tespit edildiği, borçlanmada limit aşımı yapıldığı halde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadığı görülmüştür.

a) Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesi ve bu hükme dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "Borçlanma" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Yazı'ya göre;

1. İller Bankası kredileri ve faizleri,
 2. Banka Kredileri ve faizleri,
 3. Dış krediler ve faizleri,
 4. Hazineye olan borçlar ve faizleri,
 5. Piyasa borçları (bütçe emanetleri),
 6. Vergi ve sosyal güvenlik borçları
- toplanarak borç stoku tespit edilmelidir.

Ayrıca 2021 yılı Bütçe Kanunu'nun 13'ncü maddesinde; "3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, Belediyenin finans sektöründen (Ticari bankalar veya İller Bankası gibi) edineceği iç ve dış borçlar yanında faaliyetleri

dolayısıyla oluşan piyasa borçları, personel borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçlarının da borç stokuna dâhil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak borç stok tutarına dâhil edilmesi gereken ilgili hesaplarda yer alan tutarların bazılarının dikkate alınmaması sonucu borç stok tutarının hatalı belirlendiği görülmektedir.

Tablo 10: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları ve Borç Stok Toplamı

Hesap Kodu	Kısa ve Uzun Vadeli Hesap Adı	Açıklama	2021 Yılı Borç Tutarı (TL)
300-400	Banka Kredileri Hesapları	İller Bankası ile ticari bankalara ödenecek borç anaparalarının izlendiği hesaptır.	-
303-403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin bağlı kuruluşları ve şirketleri (su kanalizasyon idaresi veya otobüs işletmesi gibi) ile Hazine gibi diğer Kamu İdarelerine olan borçlarının izlendiği hesaptır.	-
309-409	Diğer İç Mali Borçlar Hesapları	Diğer mali borçların izlendiği hesaptır.	-
310-410	Dış Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin dış borçlarının takip edildiği hesaptır	-
320	Bütçe Emanetleri Hesabı	Belediyenin piyasaya olan borçlarının takip edildiği hesaptır.	26.836.668,62
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	Belediyenin, cari dönemde ödenecek vergi borçları takip edildiği hesaptır.	753.907,75
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	Belediye tarafından cari dönemde sosyal güvenlik kurumuna ödenecek borçlarının takip edildiği hesaptır	191.846,91
368-438	Vadesi Geçmiş Ertelemiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesapları	Belediyenin yapılandırılan vergi ve sosyal güvenlik borçlarının takip edildiği hesaptır.	76.355.364,02
381-481	Gider Tahakkukları Hesapları	Belediyenin tahakkuk eden ancak henüz ödenmemiş olan borç faizlerinin izlendiği hesaptır.	-
TOPLAM			104.137.787,30

b) Borçlanma Limitinin Aşılması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'nci maddesinde;

“Belediye ve bağılı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.”

.....

“Belediye ve bağılı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.”

.....

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.”

hükümleri yer almaktadır.

Belediyenin 2021 yılı için mevzuat hükümlerine göre hesaplanmış borç limiti 89.827.556,12 TL'dir. 2021 yılında 104.137.787,30 TL borçlanılmak suretiyle, borçlanma limitinin 14.310.23,18 TL aşılmış olduğu ancak bunun için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'nci maddesi uyarınca, borçlanma için belirlenen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan Belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı göz önüne alınarak, ivedilikle gereken tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 13: Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödeme Belgelerinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen yapım işleri ve hizmet alımlarına ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmadığı görülmüştür.

15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Hakediş raporu" başlıklı 6'ncı maddesinde, "(1) İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıda belirtilen hakediş raporları düzenlenir. a) Yapım İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 4): Bu rapor, yapım işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Yapım türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır. b) Hizmet İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 5): Bu rapor, hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır." denilmiştir.

Yönetmelik hükmünde belirtilmiş olduğu üzere yapım işleri ve hizmet alımlarında ihale usullerinden biri veya doğrudan temin yoluyla olmasına bakılmaksızın, ödeme türüne veya işin özelliğine göre yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olacak belgeler yüklenici ile yapı denetim elemanlarınca veya kontrol elemanlarınca imzalanmalı, yetkili makamlarca onaylanmalıdır. Ancak yapılan incelemede doğrudan teminle gerçekleştirilen yapım işleri ile hizmet alımlarına ilişkin olarak hakediş raporlarının düzenlenmediği görülmüştür.

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen hizmet alımları ve yapım işlerine ait ödemeler için Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne uygun olarak hakediş raporlarının düzenlenmesi ve ödeme belgelerine eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödenegın %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

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

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

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

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

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında

yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

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

İfade edilmiştir.

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

Tablo 11: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A) %
Mal Alımı	15.228.000,00	1.522.800,00	6.710.704,60	5.187.904,60	44,10
Hizmet Alımı	32.388.000,00	3.238.000,00	4.667.163,62	1.429.163,62	14,41
Yapım İşi	1.045.000,00	104.500,00	295.272,40	190.772,00	28,26

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 15: Ödül Amaçlı Bilgisayar Dağıtımında Belediye Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne Uygun Hareket Edilmemesi

Belediyenin Balçova'da yaşayan, okuyan ve üniversiteyi kazanan öğrencilere, Balçova Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne aykırı olarak maddi durumları gözetilmeksizin taşınabilir bilgisayar dağıttığı görülmüştür.

Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'ncü ve 15'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan madde hükümlerinde, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, belediyelerce yerine getirilmesi öngörülen görevler ve sorumluluklar ile belediyelerin yetkileri sayılmış ve belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı açıkça ifade edilmiştir.

Öte yandan, Balçova Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'nci maddesi, Yönetmelik'in amacını, temel ihtiyaçlarını karşılayamayan engelliler, kimsesizler ile TUIK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırma sonucu verilerine göre; yoksul, muhtaç ve dar gelirli bireylere bütçe imkânları dâhilinde yapılacak sosyal yardımlara dair usul ve esasları düzenlemek olarak belirlemiştir.

Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise; "*belediye sınırları içinde belediyece yapılacak sosyal hizmetler ve yardımların şekli ile bu hizmet ve yardımlardan faydalananları ve faydalanacak durumda olanları kapsar.*" denilmiştir.

Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'ncü maddesinde; aylık toplam geliri asgari ücretin iki katını geçmeyen aileyi dar gelirli olarak, TUIK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırma verileri kıstasına göre belirlenen kişileri muhtaç ve yoksul olarak tanımlamıştır.

Yönetmelik'in "Yardımlardan yararlanma hakkı" başlıklı 6'ncı maddesinde; "*Aşağıda belirtilen kişilerin belediyece yapılacak sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmaya hakkı vardır: (1) a) Belediye sınırları içinde ikamet eden yoksul, muhtaç, dar gelirli, engelli ve kimsesiz kişiler, b) Afetlere maruz kalmış olup aynî ve nakdî yardıma ihtiyacı olduğu tespit edilen kişiler, (2) Sosyal yardımların yapılmasında temel amaç; ihtiyaç sahiplerinin gıda, giyinme, barınma, ev eşyası, nakit yardımı, ısınma, eğitim, sağlık gibi temel nitelikte sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümünde yardımcı olunmasıdır*" denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Yönetmelik dar gelirli, muhtaç ve yoksul kimselere yardım yapılmasını öngörmektedir.

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde çeşitli ihale ve doğrudan teminler ile ödenek üstü harcama yapılarak alınan toplam 3.639.532,00 TL tutarında 680 adet taşınabilir bilgisayar, sadece “Balçova’da yaşamak ve üniversiteyi kazanmak” kriterinin uygulanması suretiyle dağıtılmış, Balçova Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği’ndeki düzenlemeler göz önünde bulundurulmamıştır.

Belediyenin sosyal yardım niteliğindeki bu tür uygulamalarının Balçova Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği’ne uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: Bakanlık İzni Alınmadan Yabancı Mahalli İdarelerle Kardeş Kent İlişkisinin Kurulması

Bakanlık izni alınmadan yabancı mahalli idarelerle kardeş kent ilişkisinin kurulduğu, bu idarelerle belirli faaliyet ve projeler gerçekleştirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Yurt dışı ilişkileri” başlıklı 74’üncü maddesinde; *“Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.”*denilmiştir.

29.11.2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanun’un 28’nci maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74’ncü maddesinin 3’üncü paragrafında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir. Bu tarihten sonra yabancı mahalli idarelerle kurulacak kardeş kent protokolü için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması gerekmektedir.

Balçova Belediyesi tarafından 03.10.2016 tarihinde Makedonya Demirhisar Belediyesi, 04.12.2017 tarihinde Makedonya Rosaman Belediyesi ve 02.10.2018 tarihinde Ukrayna Bilhorod-Nistrovsky Belediyesi ile kardeş kent ilişkisinin kurulduğu fakat Bakanlık izni alınmadığı görülmüştür.

Belediyeler uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye veya üye olabilir, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve projeler gerçekleştirebilir,

kardeş kent ilişkisi kurabilir. Ancak bu faaliyetler için önceden Bakanlık izninin alınması gerekmektedir.

BULGU 17: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması

Belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil edilen avukatlık vekâlet ücretlerinin avukatlar arasında dağıtımının mevzuatta belirtilen usullere uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; avukatlara (49'uncu maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde de 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinde vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlemiştir; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesi hükümleri ile Yönetmelik'in "Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı 6'ncı maddesi birlikte değerlendirildiğinde, emanet hesabında toplanan vekâlet ücretleri, vekâlet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın on iki katını geçmemek üzere, şu şekilde dağıtılır:

a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekâlet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla

süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenerlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaşılır.

c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.

Yönetmelik'in "Limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7'nci maddesinde vekâlet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarların, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekâlet ücretinden ödeneceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Bütçeye gelir kaydedilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımında mevzuatla belirlenen dağıtım usulünün aksine tahsil edilen tüm vekâlet ücretlerinin kurum bünyesinde görev yapan ve vekâlet ücreti almaya haiz tüm personele eşit olarak üst sınırdan dağıtıldığı (ortak vekâletname ile dava yürütülse bile Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 14/b uyarınca bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre dağıtım esaslarına %55, %40 ve % 5 olarak uyulacaktır), avukatlara yapılan ödemelerin yıl içerisinde tahsil edilen vekâlet ücretlerinden değil geçmiş yıllarda tahakkuk ederek emanet hesaplarında bulunan ücretlerden yapıldığı, emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

İdare lehine sonuçlanan dava dosyalarından kazanılan vekâlet ücretlerinin dağıtımının mevzuatta belirtilen esas ve usullere uygun biçimde yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'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 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona

erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 98 işçinin toplam 5398 gün 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.

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

BULGU 19: Kurum Personeline İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi

Belediye tarafından personele ilişkin performans kriterleri belirlenmemiş olmasına rağmen, performans kriterlerine bağlı olarak ödenmesi gereken ikramiye ödemelerinin yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'nci maddesine göre, Belediye Başkanı, personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları da meclise sunmakla görevlidir.

Yine aynı Kanun'un 18'nci maddesinde, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek belediye meclisinin görevlerinden biri olarak belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesinde; sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

Yukarıdaki hükümler doğrultusunda, bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığı, hizmetlerin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı işlevi görür. Performans ölçümünden elde edilen bilgi; "Hedefimiz nedir?", "Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?", "Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?", "Bu başarıları verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?" ve "Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimiz ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?" gibi soruların cevabını arayan yöneticilere yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlayacaktır.

Yapılan incelemeler sonucunda kurum bünyesinde mevzuatın öngördüğü şekilde performans kriterleri belirlenmediği, performans kriterlerine dayanak olarak yapılan başarı ölçümüne göre verilmesi gereken ikramiyenin ise performans kriterleri belirlenmeden ve başarılı olup olmama hususunda herhangi bir ölçüm yapılmadan verildiği tespit edilmiştir.

Belediye personeline aşağıdaki performans ölçütleri örnek olarak belirlenebilir;

- Hukuk Birimi için kaybedilen dava/kazanılan dava oranı,
- Diğer birimler için günlük vatandaşa sunulan hizmet sayısı,
- Vatandaşların belediyede gerçekleştirdikleri işlemlerde (imar, ruhsat vb.) standartlar (ruhsat işlemleri 2 gün içinde sonuçlandırılır gibi) çerçevesinde çıkarılan dosya sayısı.

Bahsedilen Kanun hükümleri gereğince performans ölçütlerinin belirlenmesi, ilave ikramiye vermeyi yasal hale getirecek ve vatandaşa sunulan hizmetin kalitesini artıracaktır. Bu nedenle 5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesine göre ödenecek ikramiyelerin performans kriterleri belirlenerek yapılması gerekmektedir.

BULGU 20: Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması

Belediye bütçesinden ödenen personel giderleri toplamının Belediye Kanunu'nda ve İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'da belirlenen yasal sınırları aştığı tespit edilmiştir.

a) Personel Giderlerinin Bir Önceki Yıl Bütçe Gelirlerinin %30' unu Aşması

Belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde otuzunu aştığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinde "*Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.*" hükmü bulunmaktadır.

Belediyenin personel gideri toplamının, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılması sonucu bulunan tutarın %30'u olan 26.955.676,31 TL'yi aşmaması gerekmektedir. Ancak 2021 yılı personel giderleri toplamının 31.473.567,16 TL olarak gerçekleştiği ve söz konusu tutarın 4.525.300,33 TL aşılmış olduğu tespit edilmiştir.

b) Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Bir Önceki Yıl Bütçe Gelirlerinin %40'ını Aşması

Belediyenin şirket personeli de dâhil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkını aştığı görülmüştür.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak tutarın %40'ını aşamayacağı belirtilmiştir. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacak ancak belirlenen oranları aşan idareler İçişleri Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabileceklerdir.

Belediyenin 2021 yılında şirket personeli de dâhil personel gideri toplamının, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılması sonucu bulunan tutarın %40'ı olan 35.931.022, 44 TL'yi aşmaması gerekmektedir. Ancak 2021 yılı şirket personeli de dâhil olmak üzere personel giderleri toplamının 57.374.993, 94 TL olarak gerçekleştiği ve söz konusu tutarın 21.443.971, 50 TL aşılmış olduğu tespit edilmiştir.

Kanun ile öngörülen limitlerin aşılmasına rağmen 2021 yılında 1 memur ve 8 şirket personeli olmak üzere toplam 9 kişilik personel alımı yapılmıştır.

Bu itibarla cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri mevzuatta belirtilen oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 21: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında imzalanan ve 01.01.2020 ile 31.12.2021 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; söz konusu sözleşmede mevzuata aykırı hükümlerin yer aldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, ancak mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın ilgili maddesine istinaden, mahalli idarelerde düzenlenen sosyal denge sözleşmeleri ile ilgili olarak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde düzenleme yapılmıştır. Maddenin birinci fıkrasının son cümlesinde “*Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.*” denilerek, sosyal denge sözleşmesinin 4688 sayılı Kanun kapsamında toplu sözleşme olarak sayılamayacağı hüküm altına alınmıştır. İlgili maddede atıfta bulunulan 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde; Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında, anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hususlarına yer verilmiştir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun ilgili hükümleri kapsamında 2020-2021 yıllarını kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme ile ilgili Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın dördüncü bölümünde sosyal denge tazminatının tavanına ilişkin hususlara yer verilmiş, Genel Hükümler başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında, bu Karar'da düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere sosyal denge sözleşmelerinde belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün değildir.

Sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi sonucunda, bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca sözleşmede yer almaması gerektiği düşünülen aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmesinin “İş sağlığı ve güvenliği” başlıklı 21'nci maddesi ile;

- Yılda bir kez tüm memurlar ve sözleşmeli personelin periyodik muayeneden geçirilmesi,

- İşverenin, çalışanların çalıştıkları işyeri ve muayene için sevk edildikleri hastane arasında olanaklar ölçüsünde vasıta tahsis etmesi,

- İşverenin, çalışanlara ilk kademe sağlık hizmeti vermek üzere kurum tabibi bulundurması,

Sosyal denge sözleşmesinin “Kreş ve çocuk bakım evi” başlıklı 22’nci maddesi ile;

- Belediyenin mevcut ya da açacağı kreş veya çocuk bakım evlerinden çalışanların çocuklarının ücretsiz yararlanması,

- Çalışanların çocuklarının sürekli ve düzenli sağlık kontrollerinin işveren tarafından yaptırılması,

Sosyal denge sözleşmesinin “Belediye olanaklarından yararlanma” başlıklı 23’ncü maddesi ile;

- Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu olup, belediye ya da özel kurumlarca işletilen etüt, kafeterya, restoran, kültür merkezleri ve benzeri tesislerden açıldığı takdirde çalışanlar, eş ve çocuklarının %50 indirimli yararlanması,

- Çalışanların kendisine ve eşine ait konutu bulunmayan. yapılan konutlarda adına tahsis edilenler hariç. çalışanların talebi halinde, işveren sendika üyelerine, kurmuş veya kuracak olduğu kooperatife imkanlar nispetinde rayiç bedeli üzerinden 10 yıl süreli arsa temin etmesi, belediyenin kendi imkanı yok ise diğer belediyelerden temin edilmesi yönündeki çalışmalara yardımcı olması,

Sosyal denge sözleşmesinin “Diğer haklar ve ücretli izinler” başlıklı 25’nci maddesi ile;

- 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününde kadın üyelerin ücretli izinli sayılması,

- Engelli çalışanların, 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde hafta boyunca dönüşümlü olarak birer gün izinli sayılması, engelli personelin idari tatillerde çalıştırılmaması,

- Çalışanlardan şehit dul ve yetimleri ile anne, baba ve kardeşlerinin 18 Mart Şehitler Gününde, malül gaziler ile eşlerinin ise 19 Eylül Gaziler Gününde izinli sayılması.

Sosyal denge sözleşmelerinde sadece ödenecek sosyal denge tazminatı tutarına ilişkin düzenlemelere yer verilmesi, sözleşmenin konusu olmayan, mevzuata aykırı hükümlere yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 22: Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

“2020 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunun” bilgi ve gereğinin yapılabilmesi için Belediye Meclisinde görüşülmediği ve denetim sonuçları hakkında Meclisin bilgilendirilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Denetimin amacı” başlıklı 34’ncü maddesinde; *“Denetim; a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması”*,

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 55’nci maddesinde; *“Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”*

hükümleri yer almaktadır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin “Denetim raporları” başlıklı 35’nci maddesinde ise; Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporlarının ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre mahalli idarelerin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporları, yapılmış olan denetim sonucundan bilgi edinmeleri ve gereğini yapabilmeleri için mahalli idarelerin meclislerine gönderilmektedir.

Üst yönetici olan Belediye Başkanı tarafından Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporları Belediye Meclisine sunulmalı ve raporun maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması sağlanmalıdır.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 4: Dernek ve Vakıflara Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 3: Belediyenin Mülkiyetinde

			Olmayan Taşınmazların Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Tamamı Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmaz İçin İntifa Hakkı Tesisi Suretiyle İhale Yapması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 6: Tamamı Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmaz İçin İntifa Hakkı Tesisi Suretiyle İhale Yapılması” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 5: Kamu Kurum ve

					Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 8:Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.		
Taşınmazların İhalesiz ve Düşük Bedellerle Özel Şirketlere Kiraya Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 7:Taşınmaz Kiralama İşlemlerinin Usulüne Uygun Olarak		

			Yapılmaması” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limitinin Aşılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 12: Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limitinin Aşılması” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulüyle Yapılan Mal, Hizmet Alımlarının ve Yapım İşlerinin Yasal Sınırı Aşması ve Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşünün Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 14: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan

			Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödeme Belgelerinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporunun Diğer Bulgular Bölümünde “Bulgu 13: Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödeme Belgelerinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması” başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Ödül Amaçlı Dağıtılmak Üzere Alınan Notebook ve Tabletlerin Belediye Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne Uygun Olarak Dağıtılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 21: Ödül Amaçlı Bilgisayar

			Dağıtımında Belediye Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne Uygun Hareket Edilmemesi
Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 20: Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 18: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
Kurum Personeline İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 19:

			Kurum Personeline İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 21: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 11: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı.

			Diğer Bulgular 10: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtılmaması ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular 1: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Göstermemesi ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması
Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için

Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması			2021 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular 2: Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması
Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular 3: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna

			tekrar alındı.Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular 4: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
--	--	--	--