



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	77

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Hizmet Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı	20
Tablo 9: İdarenin Kısımlara Bölerek Gerçekleştirdiği Bazı Alımlar	30
Tablo 10: Süreklilik Arz Eden Alımlar	31
Tablo 11: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri	36
Tablo 12: Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Kurulmayan İşyeri Sayısı	41
Tablo 13: İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşyeri Sayısı	42
Tablo 14: Yaptırımların Uygulanmadığı Kira Sözleşmeleri	47
Tablo 15: Sözleşme Süresi ve On Yıllık Uzama Süresi Aşıldığı Halde Tahliye Edilmeyen ve Yeniden İhale Edilmeyen Taşınmazlar	52
Tablo 16: Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilen Personel	58
Tablo 17: Tahsildar/Veznedar Olarak Görev Yapanlar	67
Tablo 18: Temsil, Tören, Ağırhlama Giderleri Hesabından Yapılan Harcamalar	73

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
BEDAŞ	Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
KDV	Katma Değer Vergisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
2. Gelirlerden Alacaklar Hesap Gruplarının Gelir Servisindeki Kayıtlı Tahakkuk Tutarları ile Mali Tablolardaki Tahakkuk Tutarlarının Uyumlu Olmaması
3. Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Olan Yapılandırılmış Borçların Eksik ve Hatalı Olarak Muhasebeleştirilmesi
4. İmar Uygulamaları Gereği İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması
5. Yapılandırılan Borçlara Ait Faiz Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
6. İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi
7. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması
2. Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi
3. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi
4. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
5. Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi

6. İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi
7. Mal ve Hizmet Alımlarınının 4734 Sayılı Kanun'da Öngörülen İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
8. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Elektronik Kamu Alım Platformuna Kaydedilmemesi
9. Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması
10. Kamu İhale Kanunu'na Eklenen Geçici 5 ve 6. Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
11. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
12. İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmayan İşyerlerine Mevzuatta Öngörülmemesine Rağmen Süre Verilmesi
13. Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Kayıtlarının Uyumsuz Olması
14. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan Bazı İşyerlerinin Bulunması
15. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
16. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Kira Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması
17. Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması
18. Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması
19. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması
20. İdare Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın İşbirliği Protokolleri ile Çeşitli Dernek ve Vakıflara Kullandırılması

21. Bazı Belediye Personelinin Kadrosu Olmayan Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilmesi
22. Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Personelin Sürekli Olarak Vekâlet Ettirilmesi
23. Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
24. Herhangi Bir Başarı Kriteri Belirlenmeksizin Encümen Kararıyla Memurlara İkramiye Verilmesi
25. İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması
26. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödemesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
27. Kefalet Sandığı Kesintisine Tabi Olmayan Bazı Personele Tahsilat ve Ödeme Yaptırılması
28. İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Belediye Personeline İndirim ve Muafiyet Uygulanması
29. Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklara Nakdi Yardım Yapılması
30. Temsil ve Ağırhlama Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması
31. Mevzuatı Gereği Hayvan Bakımevleri Kurmak ve Rehabilitasyon İşlemlerini Gerçekleştirmek İçin Ayrılması Gereken Payların Ayrılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	645	462
Sözleşmeli Personel	292	292
Kadrolu İşçi	504	4
Geçici İşçi		
Toplam	1441	758
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2775

Belediyenin sermayesinin tamamı kendisine ait toplam 2 adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Üsküdar Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	99.996.000,00	47.243.078,62 / 12.244.823,78	134.994.254,84	133.838.126,02	1.156.128,82	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	14.431.000,00	5.435.547,55 / 1.755.506,77	18.111.040,78	17.466.166,17	644.874,61	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	987.980.000,00	208.851.985,32 / 89.509.555,76	1.107.322.429,56	1.106.738.550,13	583.879,43	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	120.781.000,00	12.047.698,01 / 22.427.160,22	110.401.537,79	110.290.537,79	111.000,00	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	508.812.000,00	187.286.846,85 / 175.928.109,82	520.170.737,03	520.170.737,03	0,00	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	9.000.000,00	0,00	9.000.000,00	8.949.467,13	50.532,87	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	159.000.000,00	0,00/159.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	1.900.000.000,00	460.865.156,35/ 460.865.156,35	1.900.000.000,00	1.897.453.584,27	2.546.415,73	0,00

Üsküdar Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.100.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.900.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.897.453.584,27 TL bütçe gideri yapılmış, 2.546.415,73 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2022 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	616.810.000,00	582.424.052,48	406.846,27	582.017.206,21	94,36
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	150.550.000,00	290.432.057,57	10.130,80	290.421.926,77	192,91
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	63.150.000,00	56.498.812,40	0,00	56.498.812,40	89,47

05- Diğer Gelirler	538.040.000,00	593.433.913,99	349.641,82	593.084.272,17	110,23
06- Sermaye Gelirleri	531.750.000,00	218.499.174,57	0,00	218.499.174,57	41,09
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-300.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.900.000.000,00	1.741.288.011,01	766.618,89	1.740.521.392,12	91,61

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri % 91,61 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin (%94,36), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin (%192,91), sermaye gelirlerinin ise (%41,09) oranında gerçekleştiği resmi tabloya yansımış olup Belediye taşınmazlarının bir kısmı Bütçe İçi İşletme tarafından satıldığından bu sıradışı durum oluşmuştur.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	134.994.254,84	133.838.126,02	99,14
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.111.040,78	17.466.166,17	96,44
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.107.322.429,56	1.106.738.550,13	99,95
04- Faiz Gideri	0,00	0,00	0,00
05- Cari Transferler	110.401.537,79	110.290.537,79	99,90
06- Sermaye Giderleri	520.170.737,03	520.170.737,03	100,00
07- Sermaye Transferleri	9.000.000,00	8.949.467,13	99,43
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.900.000.000,00	1.897.453.584,27	99,87

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri % 99,87 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	261.447.355,14	321.389.038,66	582.424.052,48	22,93	81,22
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.755.599,14	75.204.237,19	290.432.057,57	216,57	286,19
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	8.697.051,40	21.501.427,95	56.498.812,40	147,23	162,77
Diğer Gelirler	226.783.986,33	331.088.511,77	593.433.913,99	45,99	79,24
Sermaye Gelirleri	303.028.485,65	219.639.880,09	218.499.174,57	-27,52	-0,52
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler				0,00	0,00
Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00		
Net Toplam	823.712.477,66	968.823.095,66	1.741.288.011,01	17,62	79,73

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 772.464.915,35 TL'lik (%79,73) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 215.227.820,38 TL (%286,19), vergi gelirlerinde 261.035.013,82 TL (%81,22), diğer gelirlerde 262.345.402,22 TL (%79,24) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2022-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	59.209.145,95	69.509.458,51	133.838.126,02	17,40	92,55
SGK Devlet Prim Giderleri	8.197.938,21	9.571.234,05	17.466.166,17	16,75	82,49
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	368.365.491,14	479.822.876,12	1.106.738.550,13	30,26	130,66
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	
Cari Transferler	46.153.903,53	55.011.928,08	110.290.537,79	19,19	100,48
Sermaye Giderleri	183.754.975,02	262.086.825,59	520.170.737,03	42,63	98,47
Sermaye Transferleri	19.777.830,50	25.575.743,53	8.949.467,13	29,32	-65,01
Borç verme	0,00	600.000,00	0,00		-1
Toplam	685.459.284,35	902.178.065,88	1.897.453.584,27	31,62	110,32

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 995.275.518,39 TL (%110,32) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 64.328.667,51 TL (%92,55), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 7.894.932,12 TL (%82,49) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 626.915.674,01 TL'lik (%130,66), sermaye giderlerinde 258.083.911,44 TL'lik (%98,47) ve faiz gideri bulunmamakta

olup, buna karşın cari transferlerinde 55.278.609,71 TL'lik (%100,48) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 1.575.296.954,83 TL, Faaliyet Geliri 1.896.805.162,15 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 321.508.207,32 TL olarak gerçekleşmiştir.

Üsküdar Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

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

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

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

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

Denetim görüşü, Kamu 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

Üsküdar Belediyesince iç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi adına çeşitli faaliyetler yürütülmekte ve bu faaliyetlerin yeterliliği konusunda Sayıştay Denetim Raporlarında belirli hususlar yer almaktadır. İdarenin iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesinde şu hususlar göze çarpmaktadır:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum

çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. Yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. Zira İdarede 5 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen yalnızca 1 tanesi doludur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Üsküdar Belediyesinin 2022 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: Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdare tarafından amortisman tabi maddi duran varlıklara ilişkin gerçekleştirilen amortisman ayırma işlemlerinin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

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

Aynı Yönetmelik'in 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 202'nci maddesinde de, bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı; 203'üncü maddesinde ise maddi duran varlık hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yılsonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir. Bu durumda, maddi duran varlıkların her biri için ayrılan amortismanın Yönetmelik'te belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 sıra No.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde; "*Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için "1" rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: $1/0,20 = 5$ yıl; $1/0,025 = 40$ yıl)*" denilmektedir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre; maddi duran varlık hesaplarına kayıtlı tutarlara

mezkur Tebliğ ekinde yer alan oranlarda yılsonu itibariyle amortisman hesaplanıp 257-Birikmiş Amortismanlar hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

2021 yılı dönem sonu işlemleri ve 2022 yılına ilişkin mali tabloların incelenmesi neticesinde; 254-Taşıtlar hesabındaki tutarlar için eksik tutarda amortisman ayrıldığı, bazı duran varlıklar için ise varlık değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Duran Varlıklar Amortisman Defterinin kullanılmaması, İdare'nin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu ve her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması gibi nedenlerle hatalı muhasebe kayıtlarının toplam tutarı tam olarak tespit edilememiştir.

Denetim tespitimize istinaden, İdare tarafından; Taslak raporun İdareye ulaştığı tarih itibariyle bulgudaki aksaklık giderilmiş olduğu belirtilip ilgili hesapların 31.12.2022 tarihli mizan görünümü eklenmiştir. Ancak gerekli düzeltme işlemlerinin tam olarak yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; İdare tarafından taşınır ve taşınmazlara ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının (gereken değerlendirme işlemleri de dahil) yapılması, amortisman tabii olan varlıklar için amortisman tebliğleri uyarınca yıl sonlarında amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 2: Gelirlerden Alacaklar Hesap Gruplarının Gelir Servisindeki Kayıtlı Tahakkuk Tutarları ile Mali Tablolardaki Tahakkuk Tutarlarının Uyumlu Olmaması

Gelirlerden Alacaklar Hesap Grubunda kayıtlı tutar ile gelir biriminin kayıtlarında yer alan gelirlerden alacaklar tutarının birbirinden farklı olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 87'nci maddesine göre; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri düzenlenerek muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. İlgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hâsılat ve kâr payları tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilir. Tahakkuk servislerince günlük olarak düzenlenip tahakkuk kaydının yapılması için muhasebe servisine verilen tahakkuk bordrolarının iki nüsha düzenlenip birinci nüshasının muhasebe servisinde, ikinci

nüshasının ilgili tahakkuk servisinde saklanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 tarihi itibari ile gelir servisi tahakkuk icmal raporunda tahakkuk tutarı 1.850.315.234,46 TL, tahsilat tutarı ise 1.720.168.235,69 TL olarak görülmektedir. Muhasebe biriminden alınan 2022 yılı gelir kesin hesabında yer alan tahakkuk tutarı 1.830.272.523,34 TL, ret ve iadeler düşürülmüş haliyle tahsilat tutarı ise 1.739.703.432,88 TL olarak görülmektedir.

Gelir servisi tahakkuk icmal raporunda yer alan 1.850.315.234,46 TL tahsilat tutarı ile gelir kesin hesabında yer alan 1.830.272.523,34 TL tahsilat tutarı arasında ki fark olan 19.535.197,00 TL'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarlara faiz tahakkuk kaydı yapılmaksızın tahsilat yapılmasından kaynaklandığı görülmüştür.

Başka bir deyişle, tahakkuk servisinde kayıtlı bulunan tahakkuk ve tahsilat tutarları ile muhasebe kayıtlarında yer alan tahakkuk ve tahsilat tutarları birbiriyle uyumluluk arz etmemektedir. Mevzuata uygun işleyen bir muhasebe sisteminde, muhasebe kayıtları ile tahakkuk-tahsilât servisi kayıtlarının birebir uyumlu olması gerekmektedir. Ancak İdare muhasebe kayıtları ile tahakkuk-tahsilât servisi kayıtlarındaki tutarlarda farklılıklar mevcuttur.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespiti iştirak edildiği ve gerekli işlemlerin mevzuat gereklerine uygun olarak başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin tahakkuk işlemlerini gelir biriminde gerçekleşen tahakkuklara uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Olan Yapılandırılmış Borçların Eksik ve Hatalı Olarak Muhasebeleştirilmesi

İdarenin 7256 ve 7326 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun kapsamında yapılandırılmış yükümlülükleri bulunmasına rağmen söz konusu tutarların vade sürelerine göre ilgili hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

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;

“(1) Bu hesap, 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 kullanılır.

(2) 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 inenler bu hesaba kaydedilir.” denilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına dair “Hesabın niteliği” başlıklı 322’nci maddesinde ise,

“(1) Bu hesap, kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya taksitide bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca; yasal süresi içerisinde ödenmeyip ertelenen veya taksitide bağlanan kamuya olan vergi ve benzeri borçların, erteleme veya taksitlendirme vadesine göre bir yıla kadar olan kısımlarının 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında, bir yıldan uzun vadeli olan kısımlarının ise 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 itibariyle İdarenin Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun kapsamında 15.424.825,50 TL, 7326 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun kapsamında ise 3.333.333,40 TL olmak üzere toplamda 18.758.158,90 TL tutarında yapılandırılmış borcu bulunduğu görülmüş olup söz konusu tutarların vadelerine göre 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı ile 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilatlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir. Bununla birlikte, İdarenin 31.12.2022 tarihi itibariyle söz konusu yapılandırmalar kapsamında toplamda 18.758.158,90 TL borcu bulunmasına rağmen muhasebe kayıtlarında 15.051.077,59 TL olarak izlenmesinden dolayı mali tablolarda 3.707.081,31 TL eksikliğe sebebiyet verilmiştir.

Ayrıca yapılandırma kapsamındaki söz konusu borçların vadelerine göre ilgili hesaplarda takip edilmemesi nedeniyle 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı 17.424.825,54 TL, 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı ise 1.333.333,36 TL eksik ve hatalı bilgi barındırmaktadır.

Kamu İdaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmekle birlikte, gerekli düzeltme işlemini 2023 mali yılı içerisinde gerçekleştirmiştir. Ancak düzeltme işlemi 2022 yılı sonu itibariyle gerçekleştirilmediğinden, 2022 yılı mali tabloları eksik bilgi barındırmaktadır.

Sonuç olarak, yasal süresi içerisinde ödenmeyip ertelenen veya taksimde bağlanan kamuya olan vergi ve prim borçları ile diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesine göre ilgili hesaplarda tam ve doğru olarak takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İmar Uygulamaları Gereği İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

İmar uygulamaları gereği muhtelif tarihlerde İdareye bağışlanan taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Parselasyon planlarının hazırlanması" başlıklı 18'inci maddesinde; belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebileceği, bu doğrultuda bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanlar bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edileceği hüküm altına alınmıştır.

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

Yönetmelik'in 187'nci maddesinde maddi duran varlıklara ilişkin düzenlemelere yer verilmiş olup maddi duran varlıklar hakkında 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili

hükümlerinin uygulanacağı ayrıca, bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 tarihi itibarıyla parselasyonlarda yapılan düzeltmeler sonucunda toplam 28 adet taşınmazın İdareye bağışlandığı ancak söz konusu taşınmaz kayıtlarının Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından tutulmasına karşın muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmekle birlikte, gerekli düzeltme işlemini 2023 mali yılı içerisinde gerçekleştirmiştir. Ancak düzeltme işlemi 2022 yılı sonu itibarıyla gerçekleştirilmediğinden, 2022 yılı mali tabloları eksik bilgi barındırmaktadır.

Sonuç olarak, İdareye bağışlanan taşınmazların mevzuatında belirtildiği üzere muhasebe kayıtlarına zamanında, tam ve doğru olarak alınması ve mali tablolarda takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Yapılandırılan Borçlara Ait Faiz Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

İdarenin Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına olan yapılandırılmış borçlarına ait faiz tutarlarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 51'inci maddesinde; kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği ifade edilerek bütçe gelirlerinin tahsil edildiği, bütçe giderlerinin ise ödendiği yılda muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, tahakkuk esas; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi olarak tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381-Gider Tahakkukları Hesabının niteliğini açıklayan 289'uncu maddesinde bu hesabın, kısa vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak gelecek aylarda ödenebilir duruma gelecek olan borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin

izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 381-Gider Tahakkukları Hesabının işleyişini açıklayan 291'inci maddesine göre tahakkuk etmiş olmakla birlikte faaliyet dönemi içinde ödenecek olan faiz tutarları 630-Giderler hesabına borç, 381-Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmeli; faaliyet dönemi içinde yapılan ödemelerde 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır.

Söz konusu Yönetmelik'in 481-Gider Tahakkukları Hesabının işleyişini açıklayan 340'ıncı maddesine göre tahakkuk etmiş olmakla birlikte, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan faiz tutarları 630-Giderler hesabına borç, 481-Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmelidir. Yıllarında 481-Gider Tahakkukları Hesabında kayıtlı olan tahakkuk etmiş faiz tutarlarından izleyen yılda ödenebilir duruma gelecek olanlar 481-Gider Tahakkukları Hesabına borç, 381-Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede, İdarenin 31.12.2022 itibariyle Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na olan yapılandırılmış borçlarına ait faiz tutarlarının toplamının 5.183.714,20 TL olduğu görülmüş, ancak söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir. Yapılandırılmış borçlara ait faiz tutarları, ödemelerin yapıldığı dönemlerde tahakkuk esasına aykırı olarak doğrudan 630-Giderler Hesabına borç kaydedilerek muhasebeleştirilmiştir.

Söz konusu uygulama nedeniyle 381-Gider Tahakkukları Hesabı 4.788.335,40 TL, 481-Gider Tahakkukları Hesabı ise 395.378,80 TL eksik ve hatalı bilgi barındırmaktadır.

Kamu İdaresi bulguda belirtilen hususlara iştirak etmekle birlikte, gerekli düzeltme işlemini 2023 mali yılı içerisinde gerçekleştirmiştir. Ancak düzeltme işlemi 2022 yılı sonu itibariyle gerçekleştirilmediğinden, 2022 yılı mali tabloları eksik bilgi barındırmaktadır.

Sonuç olarak, yapılandırılan borçlara ilişkin tahakkuk eden faiz tutarlarının vadelerine göre ilgili hesaplarda izlenmesi ve böylece muhasebe kayıtlarında takibinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

İdare tarafından 2022 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından KDV dâhil olarak tahsil edilen tutarlardan vergiyi oluşturan kısmının ayrıştırılmadığı, böylelikle genel bütçe geliri olan söz konusu vergi tahsilatlarının ilgili hesapta izlenmeyerek idarenin faaliyet geliri olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

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

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

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

294'üncü maddesinde ise;

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

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

Yapılan incelemede, İdarenin 2022 yılı içerisinde sunduğu ve KDV'den istisna olmayan çeşitli hizmetler ile şartname, basılı evrak ve form satışı sonucunda katma değer vergisi dâhil

olmak üzere tahsil ettiği toplam tutarın 33.115.325,30 TL olduğu, bu nedenle yıl içerisinde 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında 5.960.758,55 TL izlenilmesi gerekirken sadece 1.858.007,96 TL'lik tutarın kaydedildiği, böylelikle 4.102.750,59 TL'lik verginin 600-Gelirler Hesabına dâhil edilerek 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılmadığı anlaşılmıştır.

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

Tablo 8: Hizmet Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Hesap Kodu	Hizmet Türü	Tahsilat Tutarı (TL)
03.01.01	Mal Satış Geliri (Basılı Evrak-Tarifeye Bağlı Ücret))	9.904.541,90
03.01.02.51	Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	
03.01.02.99	Diğer hizmet gelirleri	
05.09.01.99	Yukarda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler	21.510.039,39
03.01.02.55	Kültürel Hizmetlere İlişkin Gelirler	1.700.744,01
KDV Dâhil Olarak Tahsil Edilen Gelir Toplamı		33.115.325,30

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından; bulguda belirtilen gelirlerin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'nci maddesinin 3-g bendinde belirtilen teslim ve hizmetlere ilişkin olmadığı için bu teslim ve hizmetler karşılığı alınan ücretlerin katma değer vergisine tabi olmadığını, ücret tarifelerinde katma değer vergisi dahil ibaresinin sehven kullanıldığını belirtmişlerdir.

Ancak İdare, her ne kadar kurumsal olarak katma değer vergisi mükellefi olmasa da, Kanun'da belirtilen faaliyetleri kendi bünyesinde yapmış olması durumunda söz konusu faaliyetler açısından vergi mükellefiyeti kurulacaktır. Bu kapsamda İdarenin, 2022 yılı içerisinde sunduğu ve KDV'den istisna olmayan çeşitli hizmetler ile şartname, basılı evrak ve form satışı sonucunda katma değer vergisi dâhil olmak üzere tahsil ettiği tutarlardan Katma Değer Vergisi ayrıştırılmalı ve söz konusu tutarlar 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında izlenmelidir.

Sonuç olarak; İdare tarafından üretilen mal ve hizmetlerin satış bedellerinden KDV'nin ayrıştırılması ve ilgili hesaplarda izlenilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının envanter çalışmalarının tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak

da muhasebe bilgilerinin güncellenemediği görülmüştür.

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

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

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

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

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

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

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins

tashiinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük, kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashiine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

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

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

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımındaki taşınmazların envanter çalışmalarının Sayıştay Denetimi sonrasında tamamlandığı, buna bağlı olarak muhasebe bilgilerinin güncellenmesinin sürdüğü belirtilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz envanter çalışmalarının ve muhasebe kayıtlarının güncellenmesi işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kredi Kartı ve Banka Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması

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

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

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

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

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

İdarenin banka hesap ve kayıtları incelendiğinde; kredi kartı, banka kartı ve/veya online tahsilat yapılan bankalarla geçmiş dönemlerde protokoller yapıldığı ve bu protokollerin halihazırda yürürlükte olduğu; ancak söz konusu bankalar üzerinden yapılan kredi kartı, banka kartı ve online tahsilat tutarlarının yirmi gün içerisinde banka hesaplarına aktarılmadığı, Ziraat Bankası kredi kartı, banka kartı ve online tahsilat tutarlarının 25 gün, Vakıfbank kredi kartı, banka kartı ve online tahsilat tutarlarının ise 35 gün sonra İdarenin banka hesaplarına aktarıldığı tespit edilmiştir.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Kredi kartı ve banka kartlarından yapılan tahsilatların mevzuatta belirtilen süre içinde idarenin banka hesabına aktarılması için bankalardan talepte bulunulduğunu fakat bankaların mevcut çalışma şartları ve yasal düzenlemelerin sürekli değiştiğini belirterek taleplerini reddettiğini ve söz konusu

durumun ellerinde olmayan sebeplerden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 2: Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi

İşyeri açma izni harcı, konutlara ait bina inşaat harcı vb. gibi tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerin, tahsil edildiklerinde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediyelerce makbuz karşılığı peşin olarak tahsil edilen harçlar (işyeri açma izni harcı, konutlara ait bina inşaat harcı vb.) tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerdir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca nitelikleri itibariyle tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatların, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmemesi, ilgili olduğu diğer hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'teki düzenleme uyarınca, tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar 100-Kasa Hesabı ya da 102-Banka Hesabına borç 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir. Ancak İdare tarafından tahakkuku tahsiline bağlı gelirler için de tahakkuk kayıtları yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği ve bu doğrultuda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin gelir tahakkuk kayıtlarında gerekli kontrollerin yapılması ve tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi

İdarenin muhasebe sisteminde amortisman tabi varlıklarını ayrı ayrı yardımcı hesap

kodlarıyla kaydedilemediği ve duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı görülmüştür.

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

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

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

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

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

BULGU 4: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

İdare tarafından 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin muhasebe

kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

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

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; İdare'nin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarında izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Yapılan incelemede, 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı, 2022 yılı dönem sonu itibarıyla 320-Bütçe Emanetleri Hesabında önceki yıllara ilişkin (N-1'den N-5'e kadar) toplam 2.775.900,40 TL kayıtlı ve bekleyen tutarın bulunduğu; cari yılda bunun 2.455.706,95 TL'sinin ödendiği, geçen yıllara ilişkin 320.193,45 TL bakiye kalmasına rağmen cari yılda Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen borçlar için 1.233.837.750,78 TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alım sırasına göre yapılmasına azami özen gösterildiği, yargı süreci, vergi borcu bulunması vb. nedenlerle ödemesi geriye bırakılan borçların olabileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 5: Sayıştaya Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerden Bazılarının Zamanında Gönderilmemesi

İdarece Sayıştaya verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerden bazıları zamanında gönderilmediği görülmüştür.

01.01.2020 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar; Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince tutulan defter, kayıt, belge ve bilgilerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitlerini, verilme yerlerini ve yöntemleri ile sürelerine ilişkin esas ve usulleri belirlemektedir.

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

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

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; her ne kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken bilgilerin CSV sitemine yüklenmiş olduğu ve düzenli

olarak yüklemelere devam edileceği ifade edilmiş olsa da gerek bilgi formlarının gerekse de birleştirilmiş veriler defterinin dönem sonu itibari ile tam ve eksiksiz gönderilmesi gecikmeleri telafi edecek mahiyette değildir.

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

BULGU 6: İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İшін Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi

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

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bu kapsamda nakit teminatı bulunan idareler söz konusu 2 yıllık sürenin başladığı andan itibaren öncelikle ilgili yükleniciye nakit teminatın geri iadesine dair uyarı yazısı yazması, buna rağmen nakit teminatın alınmaması halinde yine bu 2 yıllık sürenin bitmesi veya herhalde 10 yıllık genel zamanaşımı süresi geçtikten sonra bütçeye gelir kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kabulü yapılan veya garanti süresini dolduran mal alımı/yapım işi/hizmet alımı ihaleleri kapsamında alınan 2005 ve öncesine ait toplam 1.573.376,49 TL tutarındaki nakit teminatların iadesi için İdarece iade yazılarının yazılmadığı ve bu nedenle de zamanaşımı sürelerinin işletilemediği tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilerek 2005 yılı ve öncesine ait nakit teminatların gelir kaydedildiği muhasebe işlem fişi gönderilmiştir. Ancak iki yıllık zamanaşımı süresi geçmiş nakit teminatlara ilişkin herhangi bir işlem gerçekleştirilmemiştir.

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

BULGU 7: Mal ve Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kanun’da Öngörülen İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından yıl içerisinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gereken bazı mal ve hizmet alımlarının doğrudan temin usulüyle kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, idarelerin, bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği; bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

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

Anılan Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise aynen;

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

“... ”

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (2022 yılı

için 218.395,00 TL), diğer idarelerin beşmilyar (2022 yılı için 72.752,00 TL) Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar

....” hükümlerine yer verilmiştir.

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

Diğer yandan, Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22.5.1.2. maddesinde; parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun’un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerektiği, açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, doğrudan temin için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulünün kullanılmasının, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ve bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı belirtilmektedir.

İdarenin 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun’un 22/d bendi kapsamında gerçekleştirdiği harcamaların incelenmesi neticesinde; aynı veya birbirine yakın tarihlerde, aynı nitelikteki bazı alımların aynı ya da farklı yüklenicilerden kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. İdarenin kısımlara bölerek gerçekleştirdiği alımlara ilişkin bazı örneklerle aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 9: İdarenin Kısımlara Bölerek Gerçekleştirdiği Bazı Alımlar

İlgili Müdürlük	İşin Adı	Alım Tarihi	İşin Tutarı (TL)
Tesisler Müdürlüğü	Gençlik Merkezi Kütüphanesinde Kullanılmak Üzere Döner Kapı Alımı	21.03.2022	208.000,00
	Gençlik Merkezi Kütüphanesinde Kullanılmak Üzere Alüminyum Doğrama Ve Lamine Cam Alımı	21.03.2022	207.300,00
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	İdlib Yardım Kampanyasında Kullanılmak Üzere Koli Alımı	04.02.2022	210.500,00
	İdlib Yardım Kampanyasında Kullanılmak Üzere Koli Alımı	16.02.2022	198.000,00
	İdlib Yardım Kampanyasında	04.02.2022	59.675,00

	Kullanılmak Üzere Koli Bandı Ve Streç Film Alımı		
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Resmi Plakalı Araçlara Yedek Parça Alımı	11.02.2022	178.436,00
	Resmi Plakalı İş Makinalarının Yedek Parça Ve Hizmet Alımı	11.02.2022	211.898,00
Zabıta Müdürlüğü	X-Ray Cihazı Kiralama Hizmet Alımı	05.08.2022	43.200,00
	Bariyer Kiralama Hizmet Alımı	05.08.2022	200.000,00
	Kültür Sanat Etkinliklerinde Çevre Düzeni Ve Güvenlik Önlemleri Sağlamak İçin X-Ray Cihazı İle Bariyer Hizmeti Alımı	23.09.2022	214.500,00
	Mimar Sinan Çarşısı Açılışında Kullanılmak Üzere Bariyer Hizmeti Alımı	23.09.2022	25.000,00
Strateji Geliştirme Müdürlüğü	E-Hub Üsküdar Projesine Elektronik Ekipman Ve Aksamı Alımı	14.06.2022	151.200,00
	E – Hub Üsküdar Projesine Bilgisayar Alımı	14.06.2022	99.675,00

Diğer yandan, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen ve yıl boyunca süreklilik arz eden bazı mal ve hizmet alımlarının (A4 kâğıdı alımları, yazlık/kışlık kıyafet alımları, çağrıya dayalı hizmet alımları) ihale usulleri yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 10: Süreklilik Arz Eden Alımlar

Sıra No	İşin Adı	Yıl Boyunca Tekrarlanan Alım Sayısı	Toplam Tutarı (TL)
1	A4 Fotokopi Kâğıdı Alımı	4	809.900,00
2	Kıyafet Alımları	5	847.310,00
3	Çağrıya Dayalı Servis Hizmeti Alımları	4	756.532,50

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

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından, ihaleye konu mal ve hizmetlerin tedarikinin 4734 Sayılı Kanun'da öngörülen ihale usulleri yerine parçalara bölünmek suretiyle doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmesinin söz konusu olmadığını ifade etmişlerse de İdarenin 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 22/d bendi kapsamında gerçekleştirdiği harcamaların incelenmesi neticesinde; aynı veya birbirine yakın tarihlerde, aynı nitelikteki bazı alımların aynı ya da farklı yüklenicilerden kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için tek seferde yapabileceği aynı nitelikteki mal ve hizmet alımlarını doğrudan temin yerine ihale yoluyla gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Elektronik Kamu Alım Platformuna Kaydedilmemesi

İdare tarafından doğrudan temin yoluyla yapılan alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesinde Kamu İhale Kurumunun bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili olduğu hüküm altına alınmış ve ihale mevzuatına ilişkin olarak standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Yine 4734 sayılı Kanun'da ihale ve diğer satın alma süreçlerinin yürütülmesi için Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan elektronik kamu alım platformuna ilişkin hükümler düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesinde elektronik kamu alım platformunun kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kurum tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda değinilen görev ve yetkilere istinaden Kamu İhale Kurumu, satın alma işlemlerin uygulanmasına yönelik Kamu İhale Genel Tebliği'ni yayımlamıştır. Tebliğ'in "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesine göre doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak elektronik kamu alım platformu üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir. Elektronik kamu alım platformun üzerinden yapılan doğrudan temin işlem süreçlerinde idare kullanıcısı, kaydı yapılan satın alma işlemi ile ilgili hususları detayları ile elektronik kamu alım platformuna kaydedebilmektedir. Doğrudan temin işleminin mal, hizmet veya yapım işi olarak türü ve 22'nci maddenin hangi bendi ile alım yapıldığı gibi bilgiler bu hususlar arasındadır.

Yapılan incelemede, doğrudan temin ile yapılan satın alma işlemlerinin elektronik kamu alım platformuna kaydedilmediği görülmüştür.

Ayrıca 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (1) bendinde bu Kanun'un 21 ve 22'nci

maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir. İdarenin doğrudan teminleri elektronik kamu alım platformuna kaydetmemesi, mali yıl içerisinde Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılan toplam harcama tutarının elektronik kamu alım platformu verileri ile elde edilememesine sebep olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, mali saydamlık ilkesi çerçevesinde İdare tarafından doğrudan temin yoluyla yapılan alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden kayıt altına alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Yapım İşlerinde Yüklenicilerin İdareden Onay Almadan Alt Yüklenici Çalıştırması

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

Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumluluklarını düzenleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesinin değişik üçüncü fıkrası gereği; işin tamamı alt yüklenicilere yaptırılamayacağı gibi işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemez. Ayrıca ihale yasaklıları ile ilgili işin ihalesine katılan istekliler de o işin alt yüklenicisi olamazlar.

İdarenin yapım işleri üzerinde yapılan incelemede; İdarenin bilgisi dahilinde yalnızca 2 adet yapım işinde 5 adet alt yüklenici çalıştırıldığı ancak 9 adet işte toplam 31 adet alt yüklenici çalıştırıldığı, İdareden onay alınmaksızın 26 adet alt yüklenicinin doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumu'na başvurularak işyeri açılışı yaptığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; bulguya katılmadıkları belirtilerek, yüklenicilerin onay almadan alt yüklenici çalıştırmalarının İdarenin onayı ve bilgisi dışında

yaptıkları ve tespiti mümkün olmayan eylemler olduğu, Tip Sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yükleniciye yüklenen bu sorumlulukların idarece ne şekilde takip edileceği ve hangi müeyyidelerin uygulanacağı konusuna mevzuatta değinilmediği belirtildikten sonra mevzuatta bir hüküm olmamakla birlikte belirli periyotlarla SGK üzerinden takip işlemi yapılmaya başlandığı ve devam ettirileceği belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından; bu hükümlere aykırılık durumunda uygulanacak yaptırımların mevzuatta yer almadığı belirtilse de; sözleşmelerin uygulanması sırasında sözleşme ve şartname hükümlerine aykırılıklarda uygulanacak yaptırımlar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda yer almaktadır.

Sonuç olarak; 2022 Mali Yılı içinde geçici kabulü yapılanlar da dâhil devam eden tüm yapım işlerinde çalışan alt yüklenicilerin toplam sayısını ve ilgili alt yüklenici sözleşmelerini Sosyal Güvenlik Kurumundan yazışma ile temin edilerek mevzuatın belirlediği sınırların geçilip geçilmediği, bu kapsamda çalışan alt yüklenicilerin ihale yasaklısı olup olmadıkları, ilgili ihaleye istekli sıfatıyla teklif verip vermedikleri, alt yüklenicilerle imzalanan sözleşmeler üzerinden alınması gereken damga vergisinin vergi dairesine ödenip ödenmediği hususlarında kontrol sağlanması ve vergisi ödenmemiş olanlar için ödenmesinin temini maksadıyla vergi dairesine bildirimde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 10: Kamu İhale Kanunu'na Eklenen Geçici 5 ve 6. Maddelere İstinaden Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

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

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

4735 sayılı Kanun'un Geçici 5'inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esasların "Tereddütlerin giderilmesi" başlıklı 12'nci maddesinde "(1) Bu Esasların uygulanmasında

ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Kamu İhale Kurumu yetkilidir.” hükmü yer almaktadır. 4735 sayılı Kanun’un bu hükmüne istinaden 24/02/2022 tarihinde yayınlanan 2022/DK.D-94 numaralı Kamu İhale Kurul Kararının 10’uncu maddesinde;

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

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

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

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

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından;bulguya göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde fiyat farkı ödenen hallerde toplam hakediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde aşan tutar kadar sigorta bedelinin artırılması

gerekmektedir.

BULGU 11: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

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

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

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

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

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

Tablo 11: %2'den Fazla Muafiyet Uygulanan Bazı Yapım İşleri

Sıra No	İşin Adı	Muafiyet Kalemleri ve Oranları
1	Rufai Tekkesi Rekonstrüksiyon Projesi Uygulama Yapım İşİ	Kazıklı Temel, İstinat Duvarı :%10 Minimum 35.000 Usd

		<p>3. Şahıs Hasarlar: %10 Minimum 5.000 Usd İş Makineleri: %10 Minimum 5.000 Usd 3. Şahıs Hasarlar: %10 Minimum 1.500 Usd Vinçle Taşıma: %10 Minimum 5.000 Usd Diğer Hasarlar: %10 – Minimum 2.500 Usd Diğer Hasarlar: %25- Minimum 2.500 Usd İletim Ve Dağıtım Hatlarında Meydana Gelebilecek Diğer Tabiat Olayları,Hırsızlık,Bakım Devresi Ve Diğer Hasarlar :% 10 Minimum:20.000Usd Diğer Hasarlar: %10 Minimum 10.000 Usd</p>
2	256 Ada 73 Parselde Milli Emlak Daire Başkanlığı Hizmet Binası Yapım İşi	<p>Bakım Devresi Hasarı: %10 Asgari 5000 Usd Dizayn Hatası Hasarı: %10 Asgari 5000 Usd Diğer Kazık, İksa, Ankraj ve Bu Sebepli Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: %10 Asgari 15000 Usd Diğer Tabiat Olayları: %10 Asgari 5000 Usd Yangın Hasarı: %10 Asgari 5000 Usd Hırsızlık Hasarı: %10 Asgari 5000 Usd Test Devresi Hasarı: %10 Asgari 5000 Usd Mevcut Bina Tesisler Hasarı: %10 Asgari 3500 Usd Diğer Şantiye Tesisleri Ve Ekipmanı Hasarı: %10 Asgari 2500 Usd Diğer Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: %10 Asgari 1000 Usd Diğer Hasarlar: %10 Asgari 2500 Usd</p>
3	Gelecek Üsküdar İnşaat Yapım-Yıkım Ve Bina Tesisat Ve Altyapı İşi	<p>Diğer Tabiat Olayları: %10 Minimum 50.000 Usd Hırsızlık:%10 Minimum 45.000 Usd Yangın Bakım Devresi:% 10 Minimum 35.000 Usd 3. Şahıs Hasarlar: %10 Minimum 25.500 Usd Diğer Hırsızlıklar: %10 Minimum 30.000 Usd</p>
4	Üsküdar İlçesi Burhaniye Mahallesi, 215 Pafta, 724 Ada, 29 Parselde Konut Yapım İşi	<p>Kazıklı Temel, İstinat Duvarı: %10 Minimum 35.000 Usd 3. Şahıs Hasarlar: %10 Minimum 1.500 Usd İş Makineleri: %10 Minimum 5.000 Usd 3. Şahıs Hasarlar: %10 Minimum 1.500 Usd Vinçle Taşıma: %10 Minimum 5.000 Usd Diğer Hasarlar: %10 – Minimum 2.500 Usd Diğer Hasarlar: %25- Minimum 2.500 Usd İletim Ve Dağıtım Hatlarında Meydana Gelebilecek Diğer Tabiat Olayları,Hırsızlık,Bakım Devresi Ve Diğer Hasarlar :% 10 Minimum: 20.000 Usd</p>
5	Üsküdar İlçesi, Yavuztürk Mahallesi, 1640 Ada, 1 Parselde Konut İnşaatı Yapım İşi	<p>Sel-Seylap Ve Deprem Hariç Doğal Afetler: %10 -Asgari 10.000 TL Bakım Devresi Hasarları: %10 - Asgari 10.000 TL Hırsızlık Hasarları: %10 - Asgari 10.000 TL Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: %10 - Asgari 10.000 TL Diğer Hasarlar: %10 - Asgari 10.000 TL</p>

İnşaat Sigortası poliçesinde muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından;bulguya göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

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

BULGU 12: İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmayan İşyerlerine Mevzuatta Öngörülmemesine Rağmen Süre Verilmesi

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

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, "*Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...*" düzenlemesi yapılmıştır.

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

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü'nün Zabıta Müdürlüğü varakasına binaen düzenlemiş ve

İlgili müdürlüğe gönderdiği tespit tutanaklarından yapılan örneklemede; 22.11.2022 tarih ve E-32028340-250-145486 sayı numaralı, 11.10.2022 tarih ve E-32028340-250-136298 sayı numaralı, 05.09.2022 tarih ve E-32028340-250-127966 sayı numaralı ve 05.09.2022 tarih ve E-32028340-250-127955 sayı numaralı yazılarında ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işyerlerine ruhsat alabilmeleri için süre verildiği tespit edilmiştir.

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

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, “Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.” hükmüne göre de güncellenmiş yılı idari para cezası verilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Her ne kadar mevzuatta işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan işyeri açılmayacağı ve açılan işyerlerinin kapatılacağı hükmü bulunsada, maalesef ülke genelinde işyerlerinin büyük çoğunluğu ruhsat almadan açıldığı, mevzuatta açılan bu işyerlerinin yetkili idarelerce kapatılacağı belirtilmiş ise de, ne kadar sürede kapatılacağına değinilmediği, aksi takdirde “derhal kapatılır” şeklinde bir hüküm olacağı ifade edilmiştir. İdarelerin kendilerine verilen görevleri uygularken kamu düzenini, kamu yararını ve temel hak ve özgürlükleri gözeterek işlem tesis etmek zorunda oldukları, teşebbüs ve mülkiyet özgürlüğünün özüne dokunulmaması, serbest piyasa kuralları, kamu yararı ve kamu düzeninin de gözetilerek ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin belirli bir düzen içerisinde ya ruhsatlandırıldığını ya da kapatıldığını; ruhsatlandırılması mümkün olan ve faaliyette bulunan işyerlerinin ise hemen kapatılmayarak işlemlerinin tamamlanması için süre verildiğini ve süre verilmesinin mevzuata aykırılık oluşturmadığını belirtilmiştir.

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

BULGU 13: Çevre Temizlik Vergisi Mükellef Kayıtlarının Uyumsuz Olması

Çevre temizlik vergisi (ÇTV) mükellef kayıtları ile işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı mükellef sayıları ile vergi mükellefi sayıları arasında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesine göre, Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

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

Ruhsat ve Denetim Birimi kayıtlarında ise 10.447 aktif ruhsat verilen işyerleri olduğu, 1.045 adet işyerinin belediyeden ruhsat alma zorunluluğu olmadığı ve 16.116 adet işyeri için çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulduğu tespit edilmiştir.

Dolayısıyla vergi mükellefi sayısı olan 36.936 ile 16.116 çevre temizlik mükellefi arasında ki fark olan 20.820 kişiye çevre temizlik mükellefiyeti kurulmadığı tespit edilmiştir.

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

Aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere anılan dört cadde yer alan idare tarafından işyeri ve çalıştırma ruhsatı verme yetki ve sorumluluğunda olan ve ruhsat verme yetkisi olmadığı halde çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulması gereken yerler ile İdare tahakkuk servisinden alınan çevre temizlik vergisi mükellefleri karşılaştırıldığında 76 işyerine ÇTV mükellefiyeti kurulmadığı, Üçpınarlar caddesinde ise İdare tarafından işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilen işyerlerinin 6 adetine de çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Kurulmayan İşyeri Sayısı

	Vergi Mükellefi Sayısı	Ruhsat Alma Zorunluluğu Olmayan İşyeri Sayısı	Mükerrer	Belediye Tarafından Ruhsat Verilen İşyeri Sayısı	ÇTV Mükellefi Sayısı
Yalıboyu Caddesi	84	23	3	64	62
Allame Caddesi	98	19	4	48	69
Üçpınarlar Caddesi	62	25	10	46	38
Söğütlüçayır Caddesi	102	14	1	52	83

Denetim tespitimiz üzerine idare tarafından; Çevre temizlik vergisi mükellef kayıtları ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı mükellef kayıtları ve vergi mükellefi sayıları arasında uyumsuzluk olmasının doğal ve düzeltilmesinin mümkün olmadığı, farklı mevzuatların işyerini farklı farklı tanımladığını, bir yerde birden fazla işyerinin faaliyette bulunabileceğini ve ÇTV açısından asıl olan bina veya bağımsız bölüm olduğunu ifade edilmiştir. Ayrıca bir bağımsız bölümde çok sayıda işyeri de olsa sadece bu bağımsız bölüme ilişkin vergi alınacağını ve bütün işyerleri tek mükellef sayılacağını belirtilmiştir.

Ancak her bir bağımsız bölümün tek mükellef kabul edilmesi mümkün değildir. Bir yerde bilfiil ticari veya sınai faaliyette bulunmak amacıyla bir araya getirilen maddi ve maddi olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği yapılara işyeri denir. Dolayısıyla bir bağımsız bölümde birden fazla işyeri olabilir ve bu işyerlerinin herbiri için ayrı ayrı mükellefiyet kurulması gerekir.

Sonuç olarak, çevre temizlik vergisi gelirlerini ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için mükellefiyetlerin doğru ve güvenilir verilere istinaden tesis edilerek kontrol ve denetim faaliyetlerinin etkin bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 14: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan Bazı İşyerlerinin Bulunması

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

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

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma

Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden İşyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

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

Ruhsat ve Denetim Birimi kayıtlarında ise 10.447 aktif ruhsat verilen işyerleri olduğu, 1.045 adet işyerinin belediyeden ruhsat alma zorunluluğu olmadığı tespit edilmiştir.

İdare ruhsat verileri ile vergi dairesi kayıtları karşılaştırılması sonucu 25.444 işyerine ruhsat verilmediği tespit edilmiştir.

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

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

Tablo 13: İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşyeri Sayısı

	Vergi Mükellefi Sayısı (A)	Ruhsat Alma Zorunluluğu Olmayan İşyeri Sayısı (B)	Mükerrer (C)	Belediye Tarafından Ruhsat Verilen İşyeri Sayısı (D)	Ruhsatlandırılması Gereken İşyeri Sayısı A-(B+C+D)
Yalıboyu Caddesi	84	23	3	64	20
Allame Caddesi	98	19	4	48	50
Üçpınarlar Caddesi	62	25	10	46	16
Söğütlüçayır Caddesi	102	14	1	52	50

Bulguda yer alan tespitlere istinaden İdare tarafından; Bulguda belirtildiği ölçüde ruhsat verilmeksizin çalışan işyeri bulunmadığı, vergi mükellefiyeti açısından tanımlanan işyeri ile

işyeri açma ve çalışma ruhsatı açısından tanımlanan işyerlerinin aynı hususu ifade etmediği, meskenlerinde e-ticaret faaliyetleri ile uğraşan kişiler olduğu ve işyeri ruhsatı yönünden işyeri niteliğinde olmadıkları, açılan işyerlerinin tespiti ve ruhsatlandırılması aşamasında kısa süreli ruhsatsız faaliyet gösteren işyerleri olmakla birlikte bunların sayısının oldukça sınırlı olduğu, bulguda belirtilen oranlarda ruhsatsız işyerlerinin faaliyette bulunmasının söz konusu olmadığı belirtilmişse de; İdarenin yüksek sayıda mükellefinin olması ve daha sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla yukarıda yer verilen tabloda görüleceği üzere örneklem araştırması yapılmış ve 4 caddede mükellefler idare personeli tarafından yerinde denetim faaliyetleri ile tespit edilmiştir. Her ne kadar idare tarafından ruhsatsız çalıştığı tespit edilen mükellef sayısına itiraz edilmiş bulunulsa da örneklem araştırması idarenin ruhsatsız şekilde çalışan mükellef sayısına ışık tutmaktadır.

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

BULGU 15: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Kurum tarafından ücret tarifelerinde Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelleri konusunda bir belirleme yapılmadığı ve herhangi bir tahsilatta bulunulmadığı görülmüştür.

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

"...

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

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

...

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

Yine Aynı Kanun’un “Geçiş hakkının kapsamı” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrası:

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

“Anlaşma serbestisi” başlıklı 25’inci maddesi:

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

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

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

Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.” düzenlemesi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede İdarece 2022 yılına ait ücret tarifelerinde geçiş hakkına ilişkin tarife belirlemiş olmasına rağmen herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk ve tahsiline ilişkin 2022 yılında tüm girişimlerin yapılmakta olduğu fakat İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin oy birliği ile almış olduğu karar nedeniyle geçiş hakkı bedellerinin tahsil edilemediği ifade edilmiştir.

İlçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için Yönetmelik’te belirtilen geçiş hakkı ücretleri ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmelidir. Aksi durumda belediyelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri arasında yer alan geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk, tahsil ve takibinin yapılmaması, belediyelerin önemli bir gelir kaleminden yoksun kalmasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak; telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelli mevzuat gereği belirlenen oranlar üzerinden takip ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Kira Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması

İdare tarafından tahsili yapılamayan taşınmaz kira bedelleri bulunmasına rağmen ilgili kiracılarla akdedilen kira sözleşmelerinin feshedilmediği ve kiracıların ihalelerden yasaklanması için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirimde bulunulmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması” başlıklı 62’nci maddesine göre;

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

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

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

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

Diğer yandan, İdare tarafından kiraya verilen yerlere ilişkin Genel Şartnameler, Özel Şartnameler ve Kira Sözleşmeleri incelendiğinde; kira ödemelerinin her ayın 1 ile 5'i arasında aylık kira bedelinin peşin olarak ödeneceği, kiracının taahhüdünü şartnamelere, sözleşmeye ve eki belgelere uygun olarak yerine getirmemesi durumunda İdare'nin sebebi açıkça yazılmak suretiyle en az on gün süreli noter ihbarnamesine rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, tekrar hüküm almaya veya protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin İdarece feshedileceği, kesin teminatın gelir kaydedileceği ayrıca ilgililer hakkında 2886 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesine göre işlem tesis edileceği düzenlenmiştir. Taşınmazın boşaltılmaması durumunda İdare tarafından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesine istinaden 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerine göre işlem tesis edilmelidir.

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

Tablo 14: Yapıtların Uygulanmadığı Kira Sözleşmeleri

Mahalle	Ada	Parsel	Güncel Aylık Kira Bedeli (TL)	31.12.2022 İtibariyle Borç Tutarı (TL)
Beykoz	2150	1	22.339,00 + KDV	43.456,37
Küplüce	1194	31	26.325,00 + KDV	14.605,06
Küplüce	1194	15	5.415,00 + KDV	6.874,27
Güzeltepe	879	82 Yanı Park Alanı	21.000,00 + KDV	12.650,40
Altunizade	11	143	10.285,00 + KDV	176.759,64
Bulgurlu	93	27	1.895,00 + KDV	8.408,03
Mimar Sinan	2651	2	1.431,00	21.423,69
Mimar Sinan	2651	2	84.860,00+KDV	812.113,00

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından; düzenli kontroller ile kira borcu bulunan kiracılara ihtar çekildiği, gerektiği durumlarda Hukuk İşleri Müdürlüğü'ne havale edilerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesine istinaden tahliyeleri sağlandığı belirtilerek güncel durumda kiracılardan bazılarının borçlarının peşin tahsil edilerek veya yapılandırılarak alındığı ve bir kiracının tahliyesinin gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Ancak bulgumuzda da belirttiğimiz üzere taahhüdünü yerine getirmeyen kiracılara gerekli hükümlerin kira borcunun birikmesine mahal vermeyecek şekilde zamanında işletilmesi gerekmektedir.

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

BULGU 17: Taşınmaz Tahsisi Açısından Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını trafo inşası sebebiyle kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) üzerinden özel şirket olan Boğaziçi Elektrik Dağıtım AŞ (BEDAŞ)'ye tahsis ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine

getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasındaki “*Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.*” hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

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

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

Diğer yandan, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 6446 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine dayanılarak hazırlanan “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik’in “Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri” başlıklı 22’nci maddesinde;

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

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından,

17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

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

(...)”

düzenlemesi yapılmıştır.

Ayrıca, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yayımlanan taşınmaz teminine yönelik ilgili mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanan Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslarda bu süreçlerin nasıl işleyeceği düzenlenmiştir.

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

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

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

Denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Kanun ve Yönetmelik hükümleri uyarınca gerekli iş ve işlemler yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, ne tahsis talebinde bulunan BEDAŞ ne de adına tahsis yapılan kamu şirketi TEDAŞ, tahsis yapılabilecek kamu kurum ve kuruluşu olduğundan adı geçen şirketlere yapılan taşınmaz tahsisi mevzuata aykırıdır. Bu itibarla, söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik, Taşınmaz Temini İşlemlerine İlişkin Başvurular Hakkında Usul ve Esaslar çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması

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

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

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

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

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

Ayrıca 5393 sayılı Kanun'un “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendine göre; taşınmazların üç yıldan fazla süre ile kiralanmasına karar vermek belediye meclisinin, “Encümenin Görev ve Yetkileri” başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendine göre ise;

taşınmazların üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek encümenin görev ve yetkileri arasında yer almaktadır.

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

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

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

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

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

belediyenin hangi yetkili organı tarafından alınacağına ilişkinde uyumsuzluk oluşmaktadır.

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

Tablo 15: Sözleşme Süresi ve On Yıllık Uzama Süresi Aşıldığı Halde Tahliye Edilmeyen ve Yeniden İhale Edilmeyen Taşınmazlar

Mahalle	Ada	Parsel	İhale Usulü	İhale Tarihi	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Süresi
Altunizade	11	143	2886 / 45 Açık İhale	15.04.2010	30.04.2010	1 Yıl
Rumi Mehmet Paşa	431	34-36	2886 / 45 Açık İhale	28.04.2003	1.06.2003	3 Yıl
Mimar Sinan	436	48	2886 / 45 Açık İhale	19.01.2012	1.01.2012	1 Yıl
Mimar Sinan	2651	2	2886 / 45 Açık İhale	19.06.1989	19.06.1989	1 Yıl
Mimar Sinan	239	127	2886 / 45 Açık İhale	3.11.2011	1.01.2012	10 Yıl

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; mülkiyeti İdareye ait taşınmazların kiralanması, sözleşme bitiminde yeniden ihaleye çıkılması, kira bedelinin tahsilatının takip edilmesi işlemlerinin yapılmasında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde gerekli hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

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

BULGU 19: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesine göre, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına

ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır.

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

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

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

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." hükmü tesis edilmiştir.

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

Emlak ve İstimlak Müdürlüğünden alınan verilere göre; 457 adet taşınmazın ecrimisille kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca İdarenin 2022 yılı Gelir Kesin Hesabına göre; geçen yıldan devreden 5.955.344,00 TL, 2022 yılı tahakkuku olarak 29.921.410,20 TL olacak şekilde toplam 35.876.754,20 TL ecrimisil tahakkuk kaydının bulunduğu, 2022 yılı içerisinde yapılan

tahsilatın ise 26.140.105,32 TL olduğu anlaşılmış olup İdarenin tahakkuk tahsilat oranı %72,86'dır.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; ecrimisil alınan alanların tamamına yakını kamusal alan niteliğinde olduğu, belediyenin özel mülkü olmadığı, belediyelerin 2886 sayılı Kanun uyarınca kamu alanlarını satma, kiralama ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi suretiyle kullandırma şeklinde bir yetkisi ve görevi bulunmadığı, dolayısıyla fiilen kamu hizmetinde kullanılmaya kadar fuzuli şagillerce işgal edilen bu alanlardan ecrimisil alınması dışında başka bir taşınmaz yönetim şeklinin mümkün olmadığı, ayrıca 2022 yılına ait %72,86'lık ecrimisil tahsilat oranı düşük olarak nitelendirilemeyeceği, ecrimisil tahsilatına devam edilerek 06.06.2023 tarihi itibarıyla toplam tahsilatın 34.822.771,70 TL'ye, tahsilat tahakkuk oranı da %97,06'ya ulaştığı belirtilmiştir.

Ancak ecrimisille İdare edilen alanların içinde dükkan, 100 araçlık otopark gibi kiraya verilebilir nitelikte taşınmazlarda bulunmaktadır. Ayrıca her ne kadar tahakkuk tahsilat oranı %97,06'ya ulaştığı belirtilse de söz konusu durumu kanıtlar nitelikte herhangi bir belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarından kiraya verilebilir nitelikte olan alanların ihale suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin yapılması ve dolayısıyla ecrimisilin kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi; ayrıca, ecrimisil tahakkuk tahsilat oranının artırılması için gerekli çalışmaların yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: İdare Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın İşbirliği Protokolleri ile Çeşitli Dernek ve Vakıflara Kullandırılması

İdare tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle kiralanması gereken bazı taşınmazların taşınmaz tahsisi niteliğinde işbirliği protokolleri ile çeşitli dernek ve vakıflara kira bedeli karşılığında kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde yer alan "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*" hükmü ile belediyenin üzerinde tasarruf sahibi olduğu taşınmazlarının bu Kanun'a göre kiraya verilebileceği belirlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde; "*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*" Denilerek kiralama süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; "... *İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir. ...*" hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 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) (Değişik: 12.11.2012-6360/19 md.) 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 Sanatkarlar 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 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." denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazlarını birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri, tahsis edilen taşınmazın amacı dışında kullanılmayacağı belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanuna dayanılarak çıkartılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların

Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde kamu idaresi; "*Tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini...*" şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelik ekindeki idareler ise Genel Yönetim Kapsamındaki idareler olup dernek ve vakıflar bu kapsamda yer almamaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin mülkiyetindeki taşınmaz malların kiraya verilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda bahsedilen ihale usullerine göre yapılması, yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmelerinin en fazla on yıl olması; işgal durumunda mülkiye amirliğine müracaat ederek tahliye ettirilmesi; aynı taşınmaz malın yeniden kiraya verilmesinin 2886 sayılı Kanun'daki ilgisine göre uygun ihale usullerinden birisiyle yapılması gerekmektedir.

Ayrıca 5393 sayılı Kanun'un 75' inci maddesinin (d) fıkrasında taşınmaz tahsisine ilişkin koşullar belirtilmiştir. Kanunun 75' inci maddesinin (c) fıkrasında ise hangi vakıf ve derneklerle ortak hizmet projesi gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir. 75'inci maddenin (c) ve (d) fıkraları birlikte değerlendirildiğinde; belediyenin, dernek ve vakıflarla ortak hizmet projesi geliştirebileceği, ancak mülkiyetindeki taşınmazları bunlara tahsis edebileceğine ilişkin herhangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir. Çünkü tahsise ilişkin özel hükümler (d) fıkrasında düzenlenmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri ve açıklamalardan 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. Buna karşın, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi her ne olursa olsun tahsis işlemi gerçekleştirilemezler. Bu tüzel kişiliklere ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılabilir.

Yapılan incelemede; İdarenin üzerinde tasarruf sahibi olduğu 13 adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak ihalesiz bir şekilde, işbirliği protokolü ile çeşitli dernek ve vakıflara kullandırıldığı, 1 adet taşınmazın da bir derneğe tahsis edildiği tespit edilmiştir. Bahsedilen kullanımların 11 tanesinden kira bedeli alınmasına rağmen 3 tanesi ücretsiz olarak kullandırılmaktadır. Ayrıca ilgili protokoller incelendiğinde ortak işbirliğinden ziyade, İdare tarafından taşınmaz tahsisi gerçekleştirildiği, dernek ve vakıfların faaliyetlerini bu taşınmazlarda yerine getirmek üzere düzenlediği değerlendirilmektedir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; ihale edilmek suretiyle kiralanması gereken taşınmazların, taşınmaz tahsisi niteliğinde işbirliği protokolleri ile çeşitli dernek ve vakıflara kira bedeli karşılığında kullanılması söz konusu olmadığı, bahsedilen taşınmazların 5393 sayılı Kanununun 75'nci maddesi uyarınca gerçekleştirilen ortak hizmet protokolü çerçevesinde protokolde belirtilen hizmetlerin sunumu amacıyla ilgili dernek veya vakıflar ile müşterek olarak kullanıldığı, bu kapsamda hem ilgili kuruluş hem de belediye protokolde belirtilen yükümlülükleri yerine getirdiği, bu taşınmazların anılan ortak hizmet projesi kapsamında kullanılması proje ortağı dernek veya vakfa ihalesiz taşınmaz kiralanması veya tahsisi anlamına gelmeyeceği belirtilmiş ise de; ilgili protokoller incelendiğinde ortak işbirliğinden ziyade, İdarenin taşınmaz tahsisi gerçekleştirmekle yükümlü kılındığı, dernek ve vakıfların ise faaliyetlerini bu taşınmazlarda yerine getireceği düzenlenmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin mülkiyetindeki taşınmazların, dernek ve vakıflara 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 21: Bazı Belediye Personelinin Kadrosu Olmayan Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilmesi

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

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

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

“Kadroların Tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında ise Yönetmelik’e ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılmayacağı ifade edilmiştir.

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

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

Tablo 16: Başkan Danışmanı Olarak Görevlendirilen Personel

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

Denetim tespitimiz üzerinde İdare tarafından, başkan danışmanı kadrosu ihdas edilmesi ve bu kadronun fiilen kullanılmasının söz konusu olmadığını, bu görevin bir kadro görevi olmayıp farklı kadrolarda bulunan bazı personele Belediye Başkanınca hizmet gereği fiilen gördürülen bir görevi ifade ettiği belirtilmiştir.

Ancak bulguda da belirtildiği üzere, İdare tarafından 8 personelin başkanlık görevlendirmesiyle başkan danışmanı/başkan yardımcısı danışmanı olarak görevlendirildiği ve İdarede fiilen bu görevi yürüttükleri tespit edilmiştir.

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

BULGU 22: Dolu Olan Bazı Müdürlük Kadrolarına Başka Personelin Sürekli Olarak Vekâlet Ettirilmesi

İdarenin bazı müdürlüklerinde; müdür kadrosu dolu olduğu halde başka bir müdürün veya memurun müdür kadrosuna sürekli olarak vekâlet ettirildiği, kadroyu işgal eden personele

ise diğer memuriyet kadrolarında görev yaptırıldığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından, söz konusu atamaların hizmet gereği olarak bu görevlerin başka personele yaptırılmasının bir zorunluluk olarak ortaya çıkmasından ötürü yapıldığını, bu durumun hemen hemen tüm kamu kurumlarını ilgilendirmekte olduğundan yasal bir düzenleme yapılmasının zorunlu olduğunu ifade etmişlerdir.

Ancak bulguda da belirtildiği üzere, İdarenin bazı müdürlüklerinde müdür kadrosu dolu olduğu halde başka bir müdürün veya memurun müdür kadrosuna sürekli olarak vekâlet ettirildiği, kadroyu işgal eden personele ise diğer memuriyet kadrolarında görev yaptırıldığı görülmüştür. Kadroları işgal eden müdürler İdarede diğer memuriyet kadrolarında görevlerine fiilen devam etmekte ve müdür kadrosu haklarından yararlanmaktadırlar. Bunların yerlerine ise başka müdürler veya diğer personeller vekâleten görevlendirilmiştir. Dolayısıyla bu kadrolara yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin kanuni dayanağı bulunmamaktadır.

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

BULGU 23: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Bazı İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Bedellerinin Tespitinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

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

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

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

Yapılan incelemede, işgalli kullanılan taşınmazların tahliye işlemlerinin yapılmadığı ve ecrimisil takdiri ile kullandırılmaya devam edildiği, taşınmazlarının işgaline ilişkin tespit yapıldıktan sonra fuzuli şağil konumundaki kişilere ecrimisil takdir komisyonu marifetiyle mevzuat gereği geriye dönük olarak 5 yıla kadar ecrimisil takdir edildiği ve ihbarnamelerinin

gönderildiği fakat takdir edilen ecrimisillerin işgalin tespit edildiği dönem bedeller üzerinden değil işgalin gerçekleştiği yıllar dikkate alınarak daha düşük olan oranlar üzerinden belirlendiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

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

BULGU 24: Herhangi Bir Başarı Kriteri Belirlenmeksizin Encümen Kararıyla Memurlara İkramiye Verilmesi

İdare tarafından herhangi bir başarı kriteri belirlenmeden memurlara başarı ikramiyesi verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 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.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; belediyelerde ikramiye ödenebilmesi için personelin başarısını değerlendirmek ve ölçmek üzere bir sistem oluşturulmalı ve bu sistemden alınan verilere göre başarılı olduğu tespit edilen memurlara yönelik ikramiye ödemek üzere encümen kararı alınmalıdır. Böyle bir sistemin kurulmadığı ortamda kimin, neye göre ikramiye hakkı kazandığının tespiti olanaksızdır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından herhangi bir başarı kriteri belirlenmeksizin memur kadrolarında görev yapan personellere 2020 yılında 138.757,76 TL, 2021 yılında 350.078,13 TL ve 2022 yılında 323.737,15 TL olmak üzere son 3 (üç) bütçe yılında toplamda 812.573,04 TL başarı ikramiyesi verildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye Kanunu'nun 49'uncü maddesinde ifade edilen başarı durumlarının belirlenmesine yönelik kriterlerin belirlenerek ödemelerin buna göre yapılması göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 25: İdare Tarafından Üniversite Öğrencilerine Eğitim Desteği Adı Altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Aracılığı Olmaksızın Doğrudan Ödeme Yapılması

İdarece yüksek lisans, lisans ve ön lisans düzeyinde eğitim gören üniversite öğrencilerine “Abonman Kart Ödemesi” ve “İğdaş Fatura Ödemesi” adı altında Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığı olmaksızın doğrudan nakdi ödemede bulunduğu görülmüştür.

5102 sayılı Yükseköğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun’un 2’nci maddesinde;

“Burs ve kredilerin verilmesi

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu; yurt içinde yüksek öğrenim gören ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilen usul ve esaslar dahilinde yeterlikleri ve ihtiyaçları tespit edilen öğrencilere burs-kredi verebilir.

...bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar... kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan kurumlar... ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (...) (1) birinci fıkrada belirtilen yükseköğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdi yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamazlar; ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yükseköğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirirler.

Genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu dışında kalan kurum ve kuruluşlarca bildirilen öğrencilere ödeme yapılabilmesi için bu kurum ve kuruluşlarca gerekli meblağ, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunca belirlenen ödeme tarihinden en geç otuz gün öncesine kadar, Kurum hesabına yatırılır. ...”

hükümleri yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesinin K.2008/165 sayılı Kararıyla, maddenin ikinci paragrafında parantez içinde yer alan “belediyeler hariç” ifadesi Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğundan, belediyeler dâhil kamu kurumlarınca üniversite öğrencilerine burs ve benzeri adlar altında ödeme yapılması imkânı kalmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde, mahallî müşterek nitelikte

olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak belediyenin görevleri arasında sayılmış; 38'inci maddesinde de bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri olarak gösterilmiştir.

Bu düzenlemelere göre, belediyelerce görev ve sorumlulukları içinde yer alan sosyal hizmet ve yardım kapsamında sayılabilecek yükseköğrenim öğrencilerine yönelik nakdi yardımları, adı ne olursa olsun doğrudan yapamayacaklardır. Belediyece bu amaçla ayrılmış ödenekler, ancak Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığıyla kullanılabilir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından; nakit olarak Üniversite Öğrencilerine Doğalgaz Fatura Desteği ve İstanbulKart Desteği adı altında yardım ödemesi yapılacağı ve yararlanmak isteyenlerin de başvuruda bulunmaları gerektiğine dair duyuru yapılarak, örgün ve aktif yüksek lisans, lisans ve ön lisans öğrencilerine yardımların ödendiği anlaşılmaktadır.

Üsküdar Belediyesi Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü Görev Çalışma Yönetmeliği'nin 24'üncü maddesinde nakdi yardımlar düzenlenmiştir. Gerek bu maddede, gerekse Yönetmelik'in diğer maddelerinde, yardımdan yararlanılabilmesi için lisans, yüksek lisans veya ön lisans öğrencisi olma şartları yer almadığı gibi üniversite öğrencilerine Doğalgaz Fatura Desteği ve İstanbulKart Desteğine ilişkin bir düzenleme de yer almamaktadır.

2022 yılında İdarece tekrarları ile beraber 19.868 öğrenciye toplamda 2.400.871,00 TL İstanbul Kart desteği, 1.122 öğrencinin faydalandığı 161 haneye de toplamda 65.787,00 TL doğalgaz fatura desteği ödemesi nakit olarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Yönetmelik'in "Sosyal Araştırma" başlıklı 27'nci maddesinde ve "Değerlendirme ve Onay" başlıklı 28'inci maddesinde aynı ve nakdi yardım yapılacak kişilerin başvuru usulleri ile başvuruların değerlendirme ve sonuçlandırılmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Burada resmi mercilerce düzenlenecek ve tereddüte mahal vermeyecek şekilde muhtaçlığı gösterir belgelerin aranacağı, belediyeden iki personelin araştırma yapacağı, öğrencilere yapılacak nakdi yardımlara ilişkin olarak da mahalle muhtarı ve eğitim kurumu temsilcisinin olumlu görüşünün aranacağı ifade edilmektedir.

Yönetmelik'te, öğrencilerin sosyal yardımlardan yararlanma hakkı olduğu ifade edildiğinden, bu öğrencilere mezkur Yönetmelik'in 24'üncü maddesine göre, ancak aynı yardım yapılabileceği düşünülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; İlçede ikamet eden

yüksek lisans, lisans ve ön lisans eğitimi gören ihtiyaç sahibi öğrencilere yapılan yardımların burs ve kredi niteliğinde olmadığı, doğalgaz kullanım ve ulaşım desteği şeklinde yapıldığını ve öğrencilerin ihtiyaç sahibi olup olmadıklarının belediye sosyologları tarafından rapor altına alındığı ifade edilmiş; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer alan "mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak" görevi ve 38'inci maddesinde bulunan " bütçeden yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak" yetkisi çerçevesinde gerçekleştirildiğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, İdarece tekrar eden periyotlar veya tek seferde aynı kişilere ödemede bulunulması, 5102 sayılı Yükseköğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesindeki düzenlemeye aykırı olup, yardıma muhtaç öğrencilere verilecek burs ya da yardımların Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu aracılığıyla yapılması uygun olacaktır.

BULGU 26: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödemesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

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

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

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

sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

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

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

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

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

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; Üsküdar Belediye Başkanlığı ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, "Sosyal Çalışmalardan Yararlanma", "Emeklilik Tazminatı", "Toplu Taşıma Kartı", "Mazeret İzni", "Çalışanların Eğitimi", "Doğal Afet Yardımı" gibi hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Sözleşmede yer alan

söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp yukarıda yer verilen 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından, yapılan sosyal denge sözleşmelerinde sadece sosyal denge tazminatına ilişkin hükümlerin yer alacağına dair bir kısıtlamanın bulunmadığını, kanunların ve emredici üst sözleşmelerin hükümlerine aykırı olmayan maddelerin yer alması mümkün olduğunu belirterek ancak bu hükümlere bir aykırılık söz konusu ise bir sonraki sözleşme döneminde bu hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir.

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

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

BULGU 27: Kefalet Sandığı Kesintisine Tabi Olmayan Bazı Personele Tahsilat ve Ödeme Yaptırılması

Tahsildar ile veznedar kadrolarında yer almadığı halde bazı personele başkanlık görevlendirmesi ile tahsilat ve ödeme yaptırıldığı görülmüştür.

2489 Sayılı Kefalet Kanunu'nun 1'inci maddesinde; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan; memur, sözleşmeli personel ve işçiler (geçici işçiler hariç) için müteselsil kefalet usulünün kabul edildiği ve bu maksatla Kefalet Sandığı kurulduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanununun 13'üncü maddesinde ise bu kanun dışında kalan belediyeler dahil devlet teşekkülleri için gerekirse bu kanunda yazılı esaslar dahilinde bir veya birkaç kefalet sandığı kurulabileceği ve bu konuda bir düzenleme yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu amaçla 16.02.1935 tarih ve 2931 Sayılı Resmi Gazetede Hususi İdareler ve

Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili nizamnamenin 1’inci maddesinde, özel idare ve belediyelerde para ve menkul kıymetleri alıp veren ve elinde tutan memur ve müstahdemler için müteselsil kefalet uygulamak amacıyla İçişleri Bakanlığı’na bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı kurulduğu belirtilmiştir.

Aynı Nizamnamenin 11’inci maddesinde ise kefalete bağlı olanlar sayılmıştır. Buna göre il özel idareleri ve belediyelerde para ve menkul kıymetler ile ayınları alıp veren, elinde tutan ve bunların girmesinden, çıkmasından ve saklanmasından sorumlu olan veznedar, tahsildar ve ambar memurlarının, müteselsil kefalete tabi oldukları belirtilmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Veznedarın kasa ihtiyacı için bankadan alacağı paralar” başlıklı 50’nci maddesinin (d) bendinde; Muhasebe yetkilileri de dâhil olmak üzere, veznedarlardan başka hiçbir kimsenin bankadan para alamayacağı, kefalete tabi olmadığı için muhasebe yetkililerinin fiilen tahsilat ve ödeme yapamayacağı ve veznedarlara vekâlet edemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre tahsildar ve veznedar kadrolarında yer almayan personel kefalet sandığı kesintisine tabi olmadığı için tahsilat ve ödeme yapamayacaktır.

Yapılan incelemede, bazı personele tahsildar ve veznedar kadrolarında yer almadığı halde başkanlık görevlendirmesiyle tahsilat ve ödeme yaptırıldığı görülmüştür.

Tablo 17: Tahsildar/Veznedar Olarak Görev Yapanlar

Sıra No	Personel Türü	Kadro Unvanı	Görevi
1	Şirket Personeli	Büro ve Destek Personeli	Tahsildar
2	Sözleşmeli	Eğitmen	Tahsildar
3	Sözleşmeli	Eğitmen	Tahsildar
4	Sözleşmeli	Eğitmen	Tahsildar
5	Memur	Bilgisayar İşletmeni	Tahsildar
6	Memur	Bilgisayar İşletmeni	Tahsildar
7	Şirket Personeli	Büro ve Destek Personeli	Tahsildar
8	Sözleşmeli	Eğitmen	Tahsildar
9	Memur	Bilgisayar İşletmeni	Tahsildar
10	Sözleşmeli	Teknisyen	Tahsildar
11	Şirket Personeli	Büro İletişim Personeli	Tahsildar

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından, Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5’inci maddesinin ikinci fıkrası gerekçe gösterilerek zorunluluk bulunması halinde muhasebe

yetkilisi adına para ve parayla ifade edilebilen değerleri almak, vermek, vezne ve ambarlarda muhafaza etmek üzere kamu idarelerinin görevli personeli arasından, ilgili muhasebe yetkilisinin de muvafakatı alınarak seçilen personelin harcama yetkilisi tarafından muhasebe yetkilisi mutemedi olarak görevlendirilebileceği ifade edilmiştir.

Ancak bulguda eleştiri konusu yapılan husus muhasebe yetkilisi mutemedi görevlendirmesi değil tahsildar ve veznedar kadrolarına yapılan görevlendirmelerdir. Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi'nin 11'inci maddesine göre belediyelerde para ve menkul kıymetler ile ayınları alıp veren, elinde tutan ve bunların girmesinden, çıkmasından ve saklanmasından sorumlu olan veznedar, tahsildarların müteselsil kefalete tabi oldukları belirtilmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Veznedarın kasa ihtiyacı için bankadan alacağı paralar" başlıklı 50. Maddesinin d bendinde; muhasebe yetkilileri de dâhil olmak üzere veznedarlardan başka hiçbir kimsenin bankadan para alamayacağı, kefalete tabi olmadığı için muhasebe yetkililerinin fiilen tahsilat ve ödeme yapamayacağı ve veznedarlara vekâlet edemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre tahsildar ve veznedar kadrolarında yer almayan personel kefalet sandığı kesintisine tabi olmadığı için tahsilat ve ödeme yapamayacaktır.

Sonuç olarak, veznedar ve tahsildar kadrosunda bulunmayan personele tahsilat ve ödeme yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 28: İdarece Sunulan Hizmetlerin Ücretlendirilmesinde Mevzuatta Yeri Olmamasına Rağmen Belediye Personeline İndirim ve Muafiyet Uygulanması

İdarece sunulan bazı hizmetlerin fiyatlandırılmasında belediye personel ve yakınları ile meclis üyelerine indirim uygulamasına gidilmiştir.

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

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde; "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek*

tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediyeye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir” hükmüne yer verilmiştir.

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

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

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından hazırlanarak karara bağlanan 2022 yılı ücret tarifelerinde;

- Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü ücret tarifesinde, belediye tarafından sunulan sportif faaliyet ve eğitimlerden meclis üyeleri ile belediye personeline %50 sine kadar indirim uygulanabileceği,
- Yazı İşleri Müdürlüğü ücret tarifesinde, nikah, nikah salon ve organizasyon işlemlerinden belediye meclis üyeleri, belediye personeli ve birinci derecedeki akrabalarına %50 indirim uygulanabileceği hükümlerine istinaden personel ve

yakınları ile meclis üyelerine indirim uygulamasına gidilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ücret tarifesi belirleme yetkisinin belediye meclisinde verildiğini, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a göre yeni ve özel kanun olduğunu dolayısıyla normlar hiyerarşisine göre yeni kanunun eski kanundan özel kanunun genel kanundan önce uygulanacağını ve yapılan düzenlemenin mevzuata uygun olduğunu ifade etmiştir.

Ancak mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 4736 sayılı Kanun belediye meclisinin tarife belirleme yetkisini ortadan kaldıracı nitelikte değildir. Tarife belirleme yetkisi yine belediye meclisinin uhdesindedir ve fakat tarife belirlerken dikkate alması gereken bazı hususları belirtmektedir. Zira 4736 sayılı Kanun; *"...işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz."* demek suretiyle indirim yapma yetkisini sınırlanmış ve *"Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir"* demek suretiyle de muafiyet yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. Dolayısıyla ücret tarifelerini belirleme yetkisi 5393 sayılı Kanun gereği belediye meclisine aittir ancak indirim ve muafiyet ile ilgili sınırları ise 4736 sayılı Kanun belirlemektedir.

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

BULGU 29: Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklara Nakdi Yardım Yapılması

İdare tarafından ilçe sınırları içerisinde yer alan tüm muhtarlıklara ihtiyaçlarını karşılamak için aylık nakdi yardımda bulunulduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve Yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin son fıkrasında; belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlayacağı ifade edilmiştir.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair

Kanun'un 20 ve 21'inci maddelerinde; mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç alınacağı ve alınan harç miktarı, evrak ve vesikalar üzerinde gösterileceği ve muhtarlık işlerinin tedviri için lüzumlu kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi masrafların bu harçlardan ödeneceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası'nın 1'inci maddesine göre; köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; muhtarlara aylık ödenek tahsis edilmiş ve muhtarların düzenlemiş oldukları belgelerden harç geliri elde etmelerine de imkân sağlanmıştır. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli giderlerin bu harç gelirlerinden karşılanması gerekmektedir.

Diğer yandan belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını göz önüne alarak bütçe imkânları doğrultusunda aynı yardımda bulunabilmektedir. Mevzuatta geçen "destek" ifadesi de aynı nitelikteki yardımları kapsamaktadır. Bu bağlamda, Kanun'un lafzında geçen "destek" ibaresinden, muhtarların tahsil ettiği harçlardan elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılamaya yetmemesi halinde telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki genel giderlerin anlaşılması yasal düzenlemeye uygun olmalıdır. Dolayısıyla, belirtilen giderler için yapılacak yardımın aynı nitelikte olabilmesi için söz konusu giderlere ait faturaların İdare tarafından ödenmiş olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle muhtarlıkların telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki giderlerinin karşılanması için muhtarlıklara nakdi yardım yapılması yasal düzenlemeye aykırıdır.

Yapılan incelemede, ilçe sınırlarında içerisinde bulunan muhtarlıklara elektrik, su, doğalgaz, telefon ve internet faturalarının ödenmesi kapsamında 09.02.2022 tarihli ve 25 sayılı Meclis Kararı ile aylık 2.500,00 TL olmak üzere düzenli olarak nakdi yardım yapıldığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda 2022 yılında toplamda 944.000,00 TL nakdi yardımda bulunduğu görülmüş olup bu uygulamada yasal düzenlemeye uyarlık bulunmamaktadır. Her ne kadar söz konusu ödemeler fatura ibrazına binaen yapılsa da faturaların doğrudan İdarece ilgili firmaya ödenmemesi nedeniyle söz konusu yardımlar aynı yardımdan ziyade nakdi yardım niteliğinde bulunmaktadır.

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle

ve Yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin son fıkrasını gerekçe göstererek muhtarlıklara yapılacak desteğe ilişkin bir sınırlama getirmediğini dolayısıyla Belediye meclis kararı ile yapılan nakdi desteğin mevzuata aykırı olmadığını ifade etmişlerdir.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'un 20 ve 21'inci maddelerinde; muhtarlara aylık ödenek tahsis edilmiş ve muhtarların düzenlemiş oldukları belgelerden harç geliri elde etmelerine de imkân sağlanmıştır. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli giderlerin bu harç gelirlerinden karşılanması gerekmektedir.

Diğer yandan belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını göz önüne alarak bütçe imkânları doğrultusunda aynı yardımda bulunabilmektedir. Mevzuatta geçen "destek" ifadesi de aynı nitelikteki yardımları kapsamaktadır. Bu bağlamda, Kanun'un lafzında geçen "destek" ibaresinden, muhtarların tahsil ettiği harçlardan elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılamaya yetmemesi halinde telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki genel giderlerin anlaşılması yasal düzenlemeye uygun olmalıdır. Dolayısıyla, belirtilen giderler için yapılacak yardımın aynı nitelikte olabilmesi için söz konusu giderlere ait faturaların İdare tarafından ödenmiş olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle muhtarlıkların telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki giderlerinin karşılanması için muhtarlıklara nakdi yardım yapılması yasal düzenlemeye aykırıdır.

Sonuç olarak, mahalle muhtarlıklarına yardım ve destek sağlanması amacıyla nakdi olarak ödemede bulunulmasının mevzuata uygun olmadığı; destek amacıyla muhtarlıkların su, elektrik, doğalgaz, telefon faturaları ile kira bedelleri, kırtasiye giderleri gibi ihtiyaçlarına ilişkin giderlerin, İdarece doğrudan ilgili yerlere ödenmesinin mevzuatına uyarlı olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 30: Temsil ve Ağırlama Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması

Belediye Başkanının yetkisinde olan temsil, ağırlama, tören, tanıtım ve festival giderlerinin, bütçelerine ödenek konulmak suretiyle diğer harcama birimleri tarafından da kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde

ise bütçede temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğin, münhasıran belediye başkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine Belediye Kanunu'nun “Yetki Devri” başlıklı 42’nci maddesinde; “*Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.*” denilmek suretiyle, belediye başkanının bazı yetkilerini devredebileceği belirtilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi’nin “Genel Kural” başlıklı 3’üncü maddesinde ise “*Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabi olduğu*” hükme bağlanmıştır.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberin “03.6.1.01 Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri” bölümünde ise temsil ağırlama giderlerinin hangi konuları içerdiği açıklanmaktadır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, Temsil Ağırlama Giderleri Bütçesi sadece belediye başkanlık makamını temsiline yetkili olan belediye başkanı tarafından veya yetki devri yapılan başka bir harcama yetkilisi tarafından kullanılabilir. Konaklama, ağırlama, çeşitli basım, yayım, tanıtım, organizasyon gibi temsil ve ağırlamaya ilişkin giderlerin, belediye başkanı ya da yetki devrinde bulunduğu başka bir harcama yetkilisi tarafından Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Bütçesi tertibinden yapılması gerekmektedir.

Tablo 18: Temsil, Tören, Ağırlama Giderleri Hesabından Yapılan Harcamalar

Bütçesine Temsil, Tören, Tanıtım ve Ağırlama Giderleri Konulan Harcama Birimi	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcama (TL)
Özel Kalem Müdürlüğü	7.600.896,39	7.600.896,39
Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürlüğü	9.684.727,20	9.684.727,20
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	831.900,00	831.900,00
Gençlik Ve Spor Müdürlüğü	131.732,00	131.732,00
Kültür İşleri Müdürlüğü	26.023.499,14	26.023.499,14
Strateji Müdürlüğü	50.000,00	0,00
GENEL TOPLAM	44.322.754,73	44.272.754,73

Hal böyleyken Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür İşleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü bütçelerinin ilgili harcama kodlarına ödenek konulduğu ve ayrıntısı yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere temsil, tören ve ağırlama niteliğinde çeşitli harcamalar yapıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine İdare tarafından, temsil ve ağırlama bütçesinin Başkanlık Makamı dışındaki birimlerce kullanılmayacağına dair yasal bir düzenleme olmadığını, temsil ağırlama ve tören giderlerinin ilgisine göre belediyenin ilgili birimlerince gerçekleştirildiğini,

Belediye bütçesi ile kendisine ödenek ayrılan birimlerin bu ödeneği kullanmasında herhangi bir yasal engel bulunmadığını ifade etmişlerse de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde, bütçede temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğin münhasıran belediye başkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre Temsil ve Ağırlama Giderleri Bütçesi sadece belediye başkanlık makamını temsiline yetkili olan belediye başkanı tarafından veya yetki devri yapılan başka bir harcama yetkilisi tarafından kullanılabilir. Konaklama, ağırlama, çeşitli basım, yayım, tanıtım, organizasyon gibi temsil ve ağırlamaya ilişkin giderlerin, belediye başkanı ya da yetki devrinde bulunduğu başka bir harcama yetkilisi tarafından Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Bütçesi tertibinden yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, temsil, tören ve ağırlama niteliğindeki bu harcamaların yetkiye sahip ilgili birimlerce yapılması gerekmektedir.

BULGU 31: Mevzuatı Gereği Hayvan Bakımevleri Kurmak ve Rehabilitasyon İşlemlerini Gerçekleştirmek İçin Ayrılması Gereken Payların Ayrılmaması

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

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

Aynı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesinde;

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

Belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde binde üç

olarak uygulanır. Bu fıkra uyarınca ayrılan ödenekler başka bir amaç için kullanılamaz.

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

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre belediyeler tarafından sahihsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurulması gerektiği, nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyelerin 31/12/2022 tarihine kadar hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlü olduğu, belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından hayvan bakımevleri kurulduğu ancak İdare tarafından bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin (967.215.110,17 TL) binde beşi oranında (4.836.075,55 TL) kaynak ayrılması ve bu ödeneklerin başka bir amaç için kullanılmaması gerekirken 4.430.521,54 TL ödenek ayrıldığı görülmüştür. İdare tarafından hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemleri için yeteri kadar ödenek ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitimiz üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

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

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bazı Maddi Duran Varlıklara Amortisman Ayrılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde “Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtılmaması” başlığıyla Bulgu 1 olarak yer almaktadır.
Takibi ve Tahsilatı Yapılmayan Bazı Taşınmaz Kira Alacakları İle Ecrimisil Alacaklarının Bulunması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Kira Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmesinde/Tahakkukunda ve Tahsilinde İlgili Yönetmelik Hükümlerinin Uygulanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin

			Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 15 olarak yer almaktadır.
Kira Sözleşmesi Bitmiş Olmasına Rağmen İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılmaya Devam Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması” başlığıyla Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
Tahakkuku Tahsiline Bağlı Gelirlerden Olan Bazı Belediye Harçları İçin Gelecek Yıllara Devreden Tahakkuk Oluşması	2020	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi ” başlığıyla Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı” bölümünde “İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi” başlığıyla Bulgu 7 olarak yer almaktadır.