



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL MALTEPE BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	86

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu	7
Tablo 9: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri ile Muhasebe Verilerinin Karşılaştırılması Tablosu.....	22
Tablo 10: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulünde Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı Tablosu	28
Tablo 11: Ecrimisil/Kira Karşılığında Kullanılan Park Alanlarındaki Taşınmazlar Tablosu	32
Tablo 12: Ecrimisil Karşılığı Kullanılan Taşınmazlar Tablosu.....	34
Tablo 13: Memur Personelin Görevlendirilme Tablosu	77
Tablo 14: İşçi Personelin Görevlendirme Tablosu.....	78

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükümünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Hesaplanması
2. Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına Mahiyetine Uygun Olmayan İşlemlerin Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
2. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
3. Yevmiye Defteri İçin Mevzuatta Belirtilen Düzenlemelere Uyulmaması
4. Taşınmaz Kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Şekilde Yapılmaması
5. İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe Verileri Arasında Tutarsızlık Bulunması
6. İdare Envanterine Kayıtlı Taşıtlar ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması
7. Şartsız Bağış Olarak Yapılan Yeni Hizmet Binası İşinde Belirsizliklerin ve Hukuka Aykırılığın Bulunması
8. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
9. Devlet İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Kesin Teminat Bedelinin Eksik Alınması
10. Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Ecrimisil ya da Kira Karşılığında Kullandırılması
11. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
12. Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması

13. Ortak Hizmet Projeleri Kapsamında Belediye Taşınmazları Üzerinde Sınırlı Aynı Hak Kurulması
14. Ortak Hizmet Projesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
15. Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilen Kamu Zararının Tahsil Edilmemesi
16. Belediyenin Hayvanları Koruma Kanunu Gereği Kurması Gereken Hayvan Bakımevleri Kurmaması ve Bu Amaç İçin Kaynak Ayırmaması
17. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Doğrultusunda Açılan Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması
18. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Olması
19. Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi
20. Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi
21. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
22. Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi
23. Bina İnşaat Harcı Matrahının Hatalı Hesaplanması
24. Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi
25. Yasal Süresi İçinde İmar Programı Yapılmaması Sebebiyle Eksik Emlak Vergisi Alınması
26. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi
27. Belediye Personelinin Diğer Kurumlarda Uzun Süreli Görevlendirilmesi
28. Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi
29. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

30. Sayıştaya Verilmesi Gereken Belgelerin Süresinde Verilmemesi

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.

Maltepe 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.

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

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

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

gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

Maltepe Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Basın ve Yayın Müdürlüğü, İç Denetim Birimi, Özel Kalem Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 30 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1006	398
Sözleşmeli Personel	-	4
Kadrolu İşçi	247	59
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1253	461
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1581

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)
---------	--------------	-------------------------------------	-------------------------------	----------------	-------------------------------	---------------------	---------------------------

01	Personel Giderleri	0,00	252.990.000,00	2.000.000,00	68.446.972,05 / 55.489.972,05	267.947.000,00	249.600.193,86
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	37.735.000,00	0,00	1.735.000,00 / 9.952.000,00	29.518.000,00	24.915.713,25
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	508.584,92	956.205.000,00	281.600.000,00	111.404.186,14 / 24.237.164,44	1.325.480.606,62	1.254.497.264,83
04	Faiz Giderleri	0,00	2.500.000,00	0,00	0,00 / 0,00	2.500.000,00	2.077.047,50
05	Cari Transferler	211.415,08	16.100.000,00	0,00	1.710.000,00 / 1.233.021,70	16.788.393,38	16.387.873,57
06	Sermaye Giderleri	0,00	327.170.000,00	414.920.551,65	41.520.000,00 / 12.420.000,00	771.190.551,65	744.834.114,08
07	Sermaye Transferleri	0,00	13.000.000,00	0,00	5.000.000,00 / 400.000,00	17.600.000,00	17.360.067,54
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00 / 0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	114.300.000,00	24.000.000,00	0,00 / 126.084.000,00	12.216.000,00	0,00
Toplam		720.000,00	1.720.000.000,00	722.520.551,65	229.816.158,19 / 229.816.158,19	2.443.240.551,65	2.309.672.274,63

Maltepe Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.720.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde 722.520.551,65 TL ek ödenek ve 720.000,00 TL geçmiş yıldan devredilen ödenekle birlikte 2023 yılı toplam ödenek tutarı 2.443.240.551,65 olmuştur. Yıl içinde 2.309.672.274,63 TL bütçe gideri yapılmış, 133.568.277,02 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Ödenek (TL)	Toplam Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Ger. Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	999.724.000,00	309.000.000,00	1.308.724.000,00	385.682.297,35	2.293.565,16	383.388.732,19	29,29
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	427.646.000,00	293.000.000,00	720.646.000,00	164.353.455,63	397.458,92	163.955.996,71	22,75
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	1.980.000,00	0,00	1.980.000,00	540.551,65	0,00	540.551,65	27,30
05-Diğer Gelirler	877.650.000,00	85.000.000,00	962.650.000,00	921.274.361,20	5.274.780,67	915.999.580,53	95,15
06-Sermaye Gelirleri	135.000.000,00	35.000.000,00	170.000.000,00	107.249.983,72	0,00	107.249.983,72	63,09
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.442.000.000,00	722.000.000,00	3.164.000.000,00	1.579.100.649,55	7.965.804,75	1.571.134.844,80	49,66

Buna göre, 2023 yılı net tahsilat tutarı, bütçe ile tahmin edilen gelirler dikkate

alındığında %49,66 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi tahsilatı %29,29 oranında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %22,75 oranında beklentinin çok altında gerçekleşirken, diğer gelirler %95,15 oranında, sermaye gelirleri ise %63,09 oranında gerçekleşerek beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Tutarı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	254.990.000,00	249.600.193,86	97,89
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	37.735.000,00	24.915.713,25	66,03
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.238.313.584,92	1.254.497.264,83	101,31
04- Faiz Gideri	2.500.000,00	2.077.047,50	83,08
05- Cari Transferler	16.311.415,08	16.387.873,57	100,47
06- Sermaye Giderleri	742.090.551,65	744.834.114,08	100,37
07- Sermaye Transferleri	13.000.000,00	17.360.067,54	133,54
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	138.300.000,00	0,00	0,00
Toplam	2.443.240.551,65	2.309.672.274,63	94,53

2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu açıklamasında da belirtildiği üzere, önceki yıldan devreden ödenek ve yıl içinde verilen ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.443.240.551,65 TL olmuştur.

Buna göre, 2023 yılı bütçe giderleri, bütçe ile verilen ödenek toplamı dikkate alındığında %94,53 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	183.611.137,33	262.072.426,00	385.682.297,35	42,73	47,17
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	38.650.392,30	89.948.906,14	164.353.455,63	132,72	82,72
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	650.703,91	959.349,82	540.551,65	47,43	-43,65
Diğer Gelirler	260.476.884,30	505.666.158,79	921.274.361,20	94,13	82,19
Sermaye Gelirleri	48.482.789,48	74.618.887,06	107.249.983,72	53,91	43,73

Toplam	531.871.907,32	933.265.727,81	1.579.100.649,55	75,47	69,20
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.774.482,83	2.400.687,07	7.965.804,75	35,29	231,81
Net Toplam	530.097.424,49	930.865.040,74	1.571.134.844,80	75,60	68,78

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 640.269.804,06 TL'lik (%68,78) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 123.609.871,35 TL (%47,17), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 74.404.549,49 TL (%82,72), diğer gelirlerde 415.608.202,41 TL (%82,19) ve sermaye gelirlerinde 26.136.097,58 TL (%43,73) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Söz konusu artışlar vergi gelirlerinde rayiç değerlerden, diğer gelirlerde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan, sermaye gelirlerinden ise arsa satışlarından kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	98.187.243,86	143.737.308,52	249.600.193,86	46,39	73,65
SGK Devlet Prim Giderleri	16.935.162,26	20.212.022,00	24.915.713,25	19,35	23,27
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	304.098.753,59	560.526.785,94	1.254.497.264,83	84,32	123,81
Faiz Giderleri	2.981.488,56	2.509.384,95	2.077.047,50	-15,83	-17,23
Cari Transferler	6.509.426,67	8.634.370,27	16.387.873,57	32,64	89,80
Sermaye Giderleri	54.212.787,67	138.075.444,69	744.834.114,08	154,69	439,44
Sermaye Transferleri	5.950.449,47	9.941.403,04	17.360.067,54	67,07	74,62
Toplam	488.875.312,08	883.636.719,41	2.309.672.274,63	80,75	161,38

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında bir önceki yıla göre 1.426.035.555,19 TL (%161,38) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 105.862.885,34 TL (%73,65), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 4.703.691,25 TL (%23,27) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 693.970.478,86 TL'lik (%123,81), sermaye giderlerinde 606.758.669,39 TL'lik (%439,44) artış olurken; faiz giderlerinde 432.337,45 TL (%15,83) azalış olmuştur. Bütçe giderlerindeki oransal artışın büyük ölçüde mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderlerinden kaynaklandığı dikkate alındığında, gider artışının Belediye'nin yatırım faaliyetlerine ağırlık vermesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.614.824.608,28 TL, Faaliyet

Geliri 1.693.021.616,32 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 78.197.008,04 TL olarak gerçekleşmiştir.

Maltepe Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğit. Otop. Tem. İnş. San. ve Tic. AŞ	15.000.000,00	15.000.000,00	100

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Tem. İnş. San. ve Tic. AŞ	Maltepe Mataş İnşaat Tur. Eğit. Sağlık. Dan. AŞ	200.000,00	200.000,00	100
2	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Tem. İnş. San. ve Tic. AŞ	Matist Maltepe İstihdam Hizmetleri A.Ş.	200.000,00	160.000,00	80
3	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Temizlik İnşaat San. ve Tic. AŞ	Mapark Otopark ve Ulaşım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ	50.000,00	20.000,00	40
4	Mataş Maltepe Sağlık Tur. Eğitim Otop. Temizlik İnşaat San. ve Tic. AŞ	Mabisa Bilgisayar Sağlık Danışmanlık Hizmetleri AŞ	400.000,00	200.000,00	50

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Maltepe 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

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 belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

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 hazırlanmamıştır.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları 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 değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2'si doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Hesaplanması

İdarede çalışan işçiler için, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının düzenli olarak ayrılmadığı, ilgili hesaplardaki tutarların eksik olduğu görülmüştür.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in "Ödeme usulü" başlıklı 8'inci maddesinde, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci

maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatlarının, ilgili kamu kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı Kanun'un yürürlükte olan 14'üncü maddesi kapsamında ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde, dönemsellik kavramı; "kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır." şeklinde, ihtiyatlılık kavramı ise; "muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılır." şeklinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 330'uncu maddesinde, mevzuat hükümlerine göre ayrılacak uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının bu hesaba kaydedileceği; "Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesinde ise, hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının ise 472-Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 281'inci maddesinde de bu hesabın mevzuat hükümlerine göre ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere ilişkin kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak, taşeron usulüyle istihdam edildikleri dönemler de dâhil olmak üzere, ilgili hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, sürekli işçiler ile 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında şirketten istihdam edilen işçilerin 2023 yıl sonunda ayrılması gereken sadece bir yıllık kıdem tazminatı tutarının 90.289.970,92 TL, 2023 yılı sonu itibarıyla toplam kıdem tazminatı tutarının 322.070.823,25 TL olduğu anlaşılmıştır.

İdarenin 2023 yılı bilançosu incelendiğinde ise, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 27.678.641,35 TL, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 84.365.897,09 TL bakiye olduğu görülmüştür.

Buna göre; 2023 yılı sonu itibarıyla 372-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında 90.289.970,92 TL olması gerekirken 27.678.641,35 TL olduğu; 472-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında 322.070.823,25 TL olması gerekirken 84.365.897,09 TL olduğu; ayrıca İdare tarafından 2023 yılına ilişkin ayrılması ve giderleştirilmesi gereken kıdem tazminatı karşılığı tutarının 237.704.926,16 TL olduğu halde söz konusu karşılığın ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, 09.05.2024 tarihli ve 6162 numaralı muhasebe işlem fişi ile kıdem tazminatı karşılığı hesabına kaydın yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından kıdem tazminatlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2023 yılı faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabı 237.704.926,16 TL; bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabı 62.611.329,57 TL, 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı ise 237.704.926,16 TL eksik tutarlarla yer almıştır.

Kıdem tazminatı karşılıklarının ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda ilgili yılı içerisinde hesaplanıp muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına Mahiyetine Uygun Olmayan İşlemlerin Kaydedilmesi

Kurumun alacak işlemleri üzerinde yapılan incelemede belediyenin peşin bedelle satışını gerçekleştirdiği taşınmazlarının bedellerini 127- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında izlediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 127- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının niteliğini açıklayan 97'nci maddesinde, “*Diğer faaliyet alacakları hesabı, mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ile yukarıdaki hesapların kapsamına girmeyen ve bir yıl içerisinde tahsil edilmesi gereken diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılır.*” hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 99'uncu maddesinde, maddi duran

varlıkların taksitli satılması durumunda, satış bedelinden tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlardan bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gerekenlerin 127 -Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına, bir yıldan daha uzun bir süre içerisinde tahsili gerekenlerin ise 227- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedileceği hükmü yer almaktadır. Bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların bu hesaba alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere sadece taksitli olarak satışı yapılan taşınmazların satış bedellerinin 127- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedilmesi, peşin satışı yapılan taşınmazların satış bedellerinin bu hesaba kaydedilmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 127- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı 2022 yılı mizanı borç kalanının 14.989.485,95 TL, 2023 yılı borç tutarının 36.761.323,05 TL, dolayısıyla, bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gereken 2023 yılı taksitli arsa satışlarının 21.771.837,10 TL olduğu, fakat Emlak İstimlak Müdürlüğü'nden alınan verilere göre 2023 yılında bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gereken 5.818.541,83 TL taksitli arsa satışının olduğu, sonuç olarak peşin olarak satıldığı halde, $(21.771.837,10 - 5.818.541,83)$ 15.953.295,27 TL satış bedelinin 127- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında takip edilmesinin, bilançoda söz konusu hesabın, 15.953.295,27 TL hatalı kayıt göstermesine neden olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 127- Diğer Faaliyet Alacakları hesabının borç tutarının sadece taksitli arsa satışlarından kaynaklanmadığı, 2023 yılında tahakkuku yapıp faaliyet dönemi içerisinde tahsili gereken tutarların (20.293.276,38 TL) bu hesaba borç, bir yıldan daha uzun bir süre içerisinde tahsili gereken tutarların (1.332.701,69 TL) faaliyet dönemi içerisinde tahsilinde bu hesaba borç, faaliyet dönemi içerisinde tahsil edilip çeşitli nedenlerle iptali yapılan tahakkuk tutarlarının (145.859,03 TL) bu hesaba borç kaydedilmek suretiyle, 127- Diğer Faaliyet Alacakları hesabının 3 farklı şekilde kullanıldığı, bu nedenle 2023 yılı mizanında 127- Diğer Faaliyet Alacakları hesabı borç tutarının tamamının 2023 yılı taksitli arsa satışlarını göstermemekte olduğu, değerlendirmeye yukarıda açıklanan bileşenler de katıldığında kayıtların doğru olduğu ifade edilmiştir.

İdarenin cevabında belirttiği 127- Diğer Faaliyet Alacakları hesabının 3 farklı şekilde kullanılmasından kaynaklı toplam borç tutarı (21.771.837,10 TL) ile 2023 yılı mizanında yer alan borç tutarı (36.761.323,05 TL) arasında fark olması, Emlak İstimlak Müdürlüğü'nden alınan, 2023 yılında bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gereken 5.818.541,83 TL taksitli arsa satışına ait bilginin doğruluğu hakkında izahın olmaması nedeniyle İdarenin cevabına

katılmak mümkün değildir.

Sonuç olarak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca peşin bedelle satılan gayrimenkullerin satış bedellerinin 127 veya 227- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği belirtilmiştir. 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 verileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, muhasebe yetkililerinin 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümlerden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde; mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların 320- Bütçe Emanetleri Hesabında izleneceği ve bu hesapta yer alan tutarların hak sahiplerine muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 320- Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen tutarlardan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 320- Bütçe Emanetleri Hesabında yer alan tutarlar hak sahiplerine muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmelidir.

BULGU 2: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

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

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

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

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

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

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

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

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

Ayrıca, 06.01.2022 tarihinde 7350 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na Geçici 31'inci madde eklenmiştir. Mezkûr maddede;

"(1) Mülga 15/7/1970 tarihli ve 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 9/9/1982 tarihli ve 2705 sayılı 1312 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması, Bazı Madde, Bent ve Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanunla değişik 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (i) bendinde sayılan kurum ve kuruluşlar ile Etibank, Türkiye Elektrik Kurumu, Türkiye Elektrik Üretim

İletim A.Ş. ve elektrik dağıtım şirketleri adına tapuda tescil edilmiş, mülkiyet ve mülkiyetten gayri ayni haklardan elektrik dağıtım faaliyetlerine ilişkin olanlar TEDAŞ Genel Müdürlüğünün başvurusu üzerine resen bedelsiz olarak TEDAŞ Genel Müdürlüğü adına, elektrik iletim faaliyetlerine ilişkin olanlar ise TEİAŞ Genel Müdürlüğünün başvurusu üzerine resen bedelsiz olarak TEİAŞ Genel Müdürlüğü adına tescil edilir.

(2) Bu madde kapsamında yapılacak tescil işlemlerine ilişkin devir ve tashihi işlemleri her türlü harç ve döner sermaye hizmet bedelinden müstesnadır.” hükmü tesis edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare mülkiyetinde bulunan 59 adet taşınmaz üzerinde TEDAŞ lehine, yukarıda yer verilen “Usul ve Esaslar” hükümleri dikkate alınmadan Encümen Kararı alınmak suretiyle 1,00 TL iz bedeli üzerinden 30 yıl süreli irtifak hakkı tesis edildiği görülmüştür.

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 itibarıyla şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ’ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun Geçici 6’ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kamu şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 25.04.2017 tarih ve 2017/12 sayılı kararı ile özelleştirme kapsam ve programından çıkarılan TEDAŞ’ın yeniden düzenlenen Ana Statüsü 14.02.2018 tarih ve 30332 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış, eski statüsüne iade edilip yeniden Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 3: Yevmiye Defteri İçin Mevzuatta Belirtilen Düzenlemelere Uyulmaması

Belediyenin muhasebe sistemine ilişkin yapılan incelemede, birçok yevmiye kaydında kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması şartına uyulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında, işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, dördüncü fıkrasında, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında 1'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde, Yönetmeliğin uygulanmasında yevmiye defterinin kullanılacağı, "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde ise, kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği belirtilmiştir.

Yönetmelikte belirtildiği üzere işlemler yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmeli, birden başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden yevmiye numaraları verilmeli, düzeltilmesi gereken bir hata var ise de yönetmelikte belirtilen sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hataları hariç olmak üzere, eski kaydı silmeden yeni bir kayıt işlemiyle düzeltmenin yapılması gerekmektedir.

Muhasebe sisteminin yapısına ilişkin olarak yapılan incelemede, 155 adet yevmiye kaydında kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması şartına uyulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin yevmiye kaydına ilişkin işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Şekilde Yapılmaması

Maltepe Belediyesinin, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre tutulan formlar ile söz konusu formlara dayanılarak hazırlanan taşınmaz icmal cetvelleri, mevzuata uygun hazırlanmamakta ayrıca muhasebe kayıtlarıyla da örtüşmemektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin “Kayıt Şekli” başlıklı 7’nci maddesinde; kamu idaresinin tapuya kayıtlı taşınmazlarını, tapuya kayıtlı olmayan taşınmazlarını, orta mallarını, genel hizmet alanlarını ve tahsislere ilişkin işlemlerini formlar itibarıyla tutması gerektiği düzenlenmiştir. Taşınmaz icmal cetvellerinin de bu formlara dayanılarak söz konusu Yönetmeliğe ekli Ek 7 formuna uygun hazırlanacağı belirtilmiştir. Söz konusu yönetmelik kapsamında hazırlanması gereken icmal cetvellerinde taşınmazların adedi, yüzölçümü ve değerinin ayrı ayrı sütunlarda her bir taşınmaz cinsi için girilmesi gerektiği de belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden tapu kayıtlarının envantere, envanter kayıtları sonucunda oluşan taşınmaz icmal cetvellerinin ise muhasebe kayıtlarına dayanak teşkil etmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Belediyenin yapmış olduğu envanter çalışması incelendiğinde ise; 2023 yılı içerisinde yapmış olduğu taşınmaz formları ile taşınmaz icmal cetvellerinin, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe göre hazırlanmadığı, muhasebe verilerinde yer alan birçok taşınmaz cinsinin, tapuda kayıtlı olan taşınmazlar cetvelinde yer almadığı görülmüştür.

Kurumun bilançosuna bakıldığında; 251- Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabında, su isale hatları, yollar, kanalizasyon hatları, su kanalları yer alırken, taşınmaz icmal cetvelinde sadece yolların yer aldığı, ayrıca tapuda kayıtlı olan taşınmazlar cetvelindeki binaların cinslerine bakıldığında, sadece kreş ve gündüz bakımevleri şeklinde bir cins taşınmaz bulunmakta iken muhasebe kayıtlarında 252- Binalar hesabında, hizmet binaları, kamu konutları, sağlık ocakları, kütüphaneler, ibadet yerleri, sağlık evleri gibi binaların olduğu görülmüştür.

Maltepe Belediyesinin mali tablolarında taşınmazlarının toplam değeri 1.843.376.444,96 TL görünmekte iken, icmal cetvelinde bu tutar 662.625.748,06 TL'dir. Söz konusu 1.180.750.696,90 TL'lik (1.843.376.444,96 - 662.625.748,06) fark, mali tablolarda yer alan tutarları dayanaksız hale getirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; taşınmazların kaydına ilişkin düzenlemelerin yapılması hususunda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre tutulması gereken formlar ile söz konusu formlara dayanılarak hazırlanan taşınmaz icmal cetvelleri, mevzuata uygun hazırlanmamakla birlikte, taşınmazlara ilişkin tapu kayıtları, envanter ve muhasebe kayıtları arasında bağ kurulamadığından bu hesap alanına ilişkin muhasebede yer alan tutarın doğruluğu ölçülememekte, böylece 2023 yılı mali tablolarında 250, 251 ve 252 hesaplarının gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir.

BULGU 5: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe Verileri Arasında Tutarsızlık Bulunması

2023 yılına ait İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarların örtüşmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi başlıklı 30'uncu maddesinin 1'nci fıkrasında taşınırlara ilişkin giriş, çıkış ve devir işlemlerinin Taşınır Kayıt Yetkilileri tarafından nasıl yapılacağı, 3'üncü fıkrasında ise Muhasebe Yetkilisi tarafından taşınır işlem fişleri üzerinden muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Anılan mevzuat hükümlerine göre taşınır kayıt yetkililerince düzenlenen taşınır işlem fişlerinin, muhasebe birimince ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarların örtüşmediği görülmüştür. Söz konusu farklılıkların detaylarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 9: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri ile Muhasebe Verilerinin Karşılaştırılması Tablosu

Hesap Kodu	Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri				Muhasebe Verileri			İcmal-Mizan Fark (TL)
	Hesap Adı	Toplam Tutarı (TL)	Yıl İçinde Çıkan Tutar (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tutar (TL)	Toplam Tutarı (TL)	Yıl İçinde Çıkan Tutar (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tutar (TL)	

150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	142.815.325,67	98.596.916,20	44.218.409,47	142.815.325,70	98.596.916,21	44.218.409,49	(0,02)
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	14.575.396,91	2.248.643,49	12.326.753,42	14.589.976,93	2.248.643,49	12.341.333,44	(14.580,02)
254	Taşıtlar Hesabı	4.378.327,48	0,00	4.378.327,48	4.378.327,47	0,00	4.378.327,47	(0,01)
255	Demirbaşlar Hesabı	47.897.066,42	5.869.212,64	42.027.853,78	47.987.378,96	5.912.372,37	42.075.006,59	(47.152,81)

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde yer alan tutarlar ile muhasebe verileri arasında farklılık olmaması için gereken özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Tablodan da anlaşılacağı üzere idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde yer alan tutarlar ile muhasebe verileri arasında farklılıklar bulunmakta ve bu farklılıklar nedeniyle yukarıda yer alan hesaplar mali tablolarda doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Sonuç olarak, Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarların örtüşmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: İdare Envanterine Kayıtlı Taşıtlar ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması

Kamu kurumlarına devir, hibe, satış ve hurdaya ayırma gibi nedenlerle İdare envanterinden çıkarılan taşıtların, Türkiye Noterler Birliğinde İdare adına tescil kayıtlarının devam ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde kamu idarelerinin, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumlu olduğu; kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare envanterinden kamu kurumlarına devir, hibe, satış ve hurdaya ayırma gibi nedenlerle çıkarılan 17 adet taşıtın, Türkiye Noterler Birliğinde İdare adına tescil kayıtlarının devam ettiği tespit edilmiştir.

Maltepe Belediyesinin 2022 yılı iş ve işlemleri hakkında Sayıştay Başkanlığınca hazırlanan denetim raporunda da konu edilen bu hususla ilgili olarak 2023 yılında herhangi bir gelişme olmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu ile ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare envanter kayıtlarının fiili durumla uyumlu hale getirilmesi için muhtelif nedenlerle elden çıkarılan taşıtların, ilgili mevzuatlarına göre devir ve tescil işlemlerinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: Şartsız Bağış Olarak Yapılan Yeni Hizmet Binası İşinde Belirsizliklerin ve Hukuka Aykırılığın Bulunması

Şartsız bağış olarak yapılan yeni hizmet binası işinde belirsizliklerin ve bazı hukuka aykırı husuların bulunduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu ifadelerine yer verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyeler ile belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. Mezkûr Kanun'un "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 olduğu hükmüne yer verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği; "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde Kanun'un uygulanmasında, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin, Borçlar Kanunu ile Türk Medeni Kanunu'nun trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile ilgili maddelerinde gösterilmiş işlemleri ifade ettiği belirtilmiştir.

Buna göre, İdare kamu kaynağından karşılanan yapım işlerini 4734 sayılı Kanun hükümlerine ve temel ilkelerine göre yürütmeli; kamu harcamasını gerektirmeyen trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi usullerinde ise 2886 sayılı Kanun hükümlerini uygulamalıdır. Şu hâlde, İdarenin herhangi bir hizmet binası yaptırabilmesi, kamu harcaması yapıp yapılmamasına göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ya da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde mümkündür.

Maltepe ilçesi Çınar Mahallesi G22A08A2B pafta, 16773 ada, 1 parsel sayılı yerde yapımı süren Belediye yeni hizmet binası ile ilgili yapılan incelemede;

Yeni hizmet binası yapımının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ya da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında herhangi bir ihale yapılmaksızın devam ettiği,

Yeni hizmet binasının yapımı ile ilgili olmak üzere, Maltepe Belediyesi ile sermayesinin tamamı Maltepe Belediyesi'ne ait şirket ve hazır beton işiyle de iştigal eden bir şirket arasında, 15.06.2020 tarihinde üçlü protokol yapıldığı,

Söz konusu protokole göre, yeni hizmet binasının beton işlerinin, hazır beton işiyle iştigal eden şirket tarafından bilabedel yapılacağı, beton işleri harici kısımlarının Maltepe Belediyesi tarafından gerçekleştirileceği, beton işlerinin denetiminin, sermayesinin tamamı Maltepe Belediyesi'ne ait şirket tarafından yapılacağı belirtilmiştir,

Protokolde yer alan bilabedel ifadesi ve herhangi bir şarta bağlı olmaksızın beton işlerinin, hazır beton işiyle iştigal eden şirket tarafından yapılacağı belirtilmesi, 5393 sayılı Kanun'un 38-1 maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri arasında yer alan şartsız bağışları kabul etmek mahiyetinde değerlendirilmesinin mümkün olabileceği,

Yeni hizmet binasının yapımının, Belediye kaynağı ile sermayesinin tamamı Belediyeye ait şirket kaynağı ve sermayesinin tamamı Belediye şirketine ait şirket kaynağı harcanmadan yürütüldüğü,

03.10.2019 tarih ve 2019/2-41 sayılı yeni yapı ruhsatının Maltepe Belediyesi adına onaylandığı,

02.12.2021 tarih ve 2021/149390684 sayılı yapı ruhsatı ile sermayesinin tamamı Belediyeye ait şirket adına isim değişikliğine gidildiği, bu işlemin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve diğer ilgili mevzuata aykırılık teşkil ettiği,

İdare personeli tarafından yapılan arazi çalışması sonucunda düzenlenen 07.11.2022 tarihli tutanakta inşaat seviyesinin %51,75 oranında olduğu,

Söz konusu tutanak tarihinden bugüne, inşaatta bir ilerleme olmayıp aynı seviyede kaldığı tespit edilmiştir.

Maltepe Belediyesinin 2022 yılı iş ve işlemleri hakkında Sayıştay Başkanlığınca hazırlanan denetim raporunda da konu edilen bu hususla ilgili olarak, İdare tarafından; hizmet binasının yapımında herhangi bir kamu kaynağı kullanılmadığı, kaynak kullanılması durumunda 4734 sayılı Kanun ya da 2886 sayılı Kanun'a göre işlem yapıldığı, İdarenin yapım, inşaat ve taşınmaz ile ilgili iş ve işlemlerinin tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Cari yıl denetim raporunda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda yer alan hususlara azami dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından hizmet binasının kamu kaynağı kullanılmadan yapıldığı belirtilse de yapım, inşaat ve taşınmaz ile ilgili iş ve işlemlerin, tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi, kamu kaynaklarının hukuka uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 8: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan ÖdenegİN %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde;

“Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun’un “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 1.439.543,00 TL’ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 431.810,00 TL’yi, diğer idarelerin 143.845,00 TL’yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

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

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62’nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında; Kanun’un 62’nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun’un gerek 21’inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

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

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere

bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulünde Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı Tablosu

Harcama Kalemleri	2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenek'in %10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	22/d Kapsamında Yapılan Konaklama Seyahat İlaşe Harcama Tutarı (TL) (D)	21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (E)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Toplam Tutarı (TL) (F=C+E-D)	%10 Limitini Aşan Tutar (TL) (H=F-B)
Mal Alımı	151.705.239,32	15.170.523,93	39.371.184,96	0,00	4.178.800,00	43.549.984,96	28.379.461,03

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdarenin 530.000'e yakın paydaşa hizmetleri dinamik şekilde vermekle mükellef kılındığı, alınan mal ve hizmet ihtiyaçlarının ihale süreçlerini bekleyemeyecek şekilde ortaya çıkması sonucu bu hizmetlerin verilmesinin zorlaştığı, bütçe çalışmalarının haziran – ekim ayları arasında yapıldığı, bütçeye konulan ödeneklerin yaklaşık 6 ay öncesinde belirlendiği ve bu nedenle tahmin edilen rakamlar ile gerçekleşen rakamlar arasında farklılıklar olduğu, yaklaşık 6 aylık enflasyonist süreçte bütçede belirlenen parasal limitler içerisinde kalınmasının zorlaştığı, Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda “Kamu idarelerinin uygulamada söz konusu parasal limitleri takip etmekte zorluk yaşadıkları anlaşılmakta olup, uygulamadan kaynaklanan söz konusu sorunları gidermeye yönelik mevzuat değişikliği yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.” ifadelerine yer verildiği, İdarenin sadece mal alımlarında parasal limitleri aştığı, bundan sonraki süreçte parasal limitler dâhilinde yapılacak mal, hizmet ve yapım işi alımlarına ilişkin harcamaların limiti aşmaması için hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

İdarenin parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarında, bütçeye konulan ödeneğin %10'unun kamu ihale kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmasına ilişkin yaptığı açıklamalar kabul edilebilir değildir. Zira söz konusu düzenleme bütçenin hazırlanma ve uygulama aşamalarında bilinen bir husustur. İdarenin plan ve programlarını bu düzenleme çerçevesinde, uygulama aşamasında ortaya çıkabilecek olumsuz durumları göz önünde bulundurarak yapması gerekmektedir. Aksi bir durum, 4734 sayılı 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 amir hükmüne aykırı olacaktır.

Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 6085 sayılı Kanun'un 38'inci maddesi hükmü gereğince kamu idarelerinin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporlarında yer alan konulardan önemli görülen ve genellik arz eden hususları, yürütülen denetimlere ilişkin genel bilgileri ve malî konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları içerecek şekilde hazırlanarak TBMM'ye sunulan ve kamuoyuna duyurulan rapordur. Denetimler sonucunda, mevcut sorunların çözümü için geliştirilen önerilerin, mevzuat değişikliği yapılmadan İdare tarafından esas alınarak uygulanması, hukuk devleti ilkesinin gereği ile bağdaşmamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından 2023 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususunun, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 9: Devlet İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Kesin Teminat Bedelinin Eksik Alınması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan, taşınmazların kiraya verilmesi ihalelerinde, alınması gereken kesin teminat bedelinin eksik hesaplandığı ve alındığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kesin teminat" başlıklı 54'üncü maddesinde;

"Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınır.

Müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminatı gelir kaydedilir.

...

Sözleşmenin yapılmasından sonra geçici teminat iade edilir" denilmektedir.

Açıklığa kavuşturulması gereken husus "ihale bedelinin" ne olduğudur. Kiralamada, tahmin edilen bedel, kiraya verilecek taşınmazın kiraya verileceği toplam süreye tekabül eden kira bedelidir. Kiraya vermede ihale bedeli, yıllık veriliyor ise yıllık kira bedelidir. Ancak

kiraya verilen taşınmazın bir yıldan uzun süreli kiraya verilmesinde ise ihale bedeli, toplam süreye tekabül eden kira bedeli karşılığıdır. Örneğin, 3 yıllığına kiralamaya verilen bir taşınmazın yıllık kira bedeli 10.000,00 TL ise ihale 3 yıllığına verildiği için 3 yıl x 10.000,00 TL = 30.000,00 TL ihale bedeli olmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un 54'üncü maddesinde kesin teminatın ihale bedeli üzerinden hesaplanacağı belirtildiğine göre bir yıldan fazla süreli kiralamada ihale bedelinin toplam süreye denk gelen kira bedeli olacağından dolayı kesin teminat, toplam süreye denk gelen kira bedeli üzerinden hesaplanmalıdır.

Ancak Belediye tarafından yapılan taşınmaz kiralamalarında ve diğer gelir getirici nitelikteki kiralama ihalelerinde kesin teminat bedelinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırı olarak eksik hesaplandığı ve alındığı tespit edilmiştir.

Örneğin; 15970 ada 131 parsel sayılı taşınmazın 3 yıllığına kiraya verilmesi işinde, sözleşme bedeli 792.000,00 TL olup kesin teminatı, bu tutarın %6'sı olan 47.520,00 TL iken kiracıdan 1 yıllık kira bedelinin %6'sı olan 15.840,00 TL tutarında kesin teminat mektubu alınmıştır. Diğer bir yıldan fazla kiralama işlemlerinde de aynı durum mevcuttur.

Kiracının taahhüdünü, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmesini sağlamak amacıyla alınan kesin teminatın eksik alınması, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak taahhüdün yerine getirilmediği durumlarda idarenin zararını kesin teminattan karşılayamama riskini içinde barındırmakta ve açıkça mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan, taşınmazların kiraya verilmesi ihalelerinde, alınması gereken kesin teminat bedelinin mevzuat hükümleri uyarınca tarh ve tahsilinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 10: Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Ecrimisil ya da Kira Karşılığında Kullanılması

İmar planlarında park alanı olarak işlevlendirilen ve tüm vatandaşların kullanımına açık olması gereken yerlerin, ecrimisil ya da kira karşılığında yalnızca özel firmalara amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırmının belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Kamuya ait gayrimenkuller" başlıklı 11'inci maddesinde, imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği, bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı, başka bir maksat için kullanılamayacağı, bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı ifade edilmiştir.

İstanbul İmar Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde parkların; kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan, 19'uncu maddedeki kullanımlara da yer verilebilen alanları ifade ettiği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 19'uncu maddesinde de;

"... c)Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;

1) Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye,

2) 1000 m² ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m²'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi ile oyun alanlarına en az 10 metre mesafede olmak ve etrafı çit ve benzeri ile kapatılmak koşuluyla trafo,

3) Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması kaydıyla kapalı otopark,

4) 10.000 m² üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bentte belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit ile trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu, yapılabilir." denilerek, park alanlarında nelerin yapılabileceği sınırlı olarak sayılmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin tasarrufuna bırakılan park alanlarında yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak 2 adet taşınmaz için kiralama yapıldığı, 3 adet taşınmazın ise ecrimisil karşılığında kullanıldığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda imar plan fonksiyonu

park alanı olmasına rağmen plandaki fonksiyonuna aykırı amaçlarla yapılan kiralama ve ecrimisil işlemlerine yer verilmiştir.

Tablo 11: Ecrimisil/Kira Karşılığında Kullanılan Park Alanlarındaki Taşınmazlar Tablosu

Kullanım Karşılığı	Kira/Ecrimisil Karşılığı Kullanılan Yerlerin Adresi	Kullanılan Alanın Büyüklüğü (m ²)	Alanın Kullanım Durumu	İmar Plan Fonksiyonu
Ecrimisil	Aydınevler Mah Sanayi Cad.	450,00	Yapı	Park
Ecrimisil	Altayçeşme Tülay Sok.	750,00	Oto Yıkama	Park
Ecrimisil	Altayçeşme Mah. Zühal Sok.	1.240,00	Kış Bahçesi	Park
Kiralama	Aydınevler Mah. Gökçen Sok.	750,00	Okul Bahçesi	Park
Kiralama	Cevizli Mahallesi Tugay Yolu Cad.	613,67	Okul Bahçesi	Park

Tabloda detayları verilen ve imar planında park alanı olarak tespit edilen yerler, kira ya da ecrimisil karşılığında özel firmalara muhtelif amaçlarla kullanılmaktadır.

Park alanlarındaki söz konusu bu kullanımlar imar mevzuatına aykırılık oluşturduğu gibi İdare taşınmazlarının ecrimisil karşılığında kullanılması da 2886 sayılı Kanun'a aykırı bir işlemdir. Şöyle ki, ecrimisil bir kiralama yöntemi değildir. İşgale uğrayan ve bu işgali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

Maltepe Belediyesinin 2022 yılı iş ve işlemleri hakkında Sayıştay Başkanlığınca hazırlanan denetim raporunda da konu edilen bu hususla ilgili olarak 2023 yılında herhangi bir gelişme olmadığı görülmüştür.

Cari yıl denetim raporunda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu bulgudaki alanların, imar planındaki fonksiyonuna uygun hale getirileceği döneme kadar kamu yararı açısından gelir getirmesi amacıyla değerlendirildiği, park alanlarındaki bu kullanımlar, söz konusu alanların Belediye tarafından işlevine uygun hale getirilmesi amacıyla yatırım programına alındığında sonlandırılacağı, bahsi geçen uygulamada, bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, toplumun yararlanması için ayrılan park alanlarındaki bu kullanımlar imar mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, İdare tarafından bu kullanımların

sonlandırılıp, tahliyelerin gerçekleştirilmesi ve park alanlarının işlevine uygun olarak kamunun kullanımına sunulması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 11: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 55 adet taşınmazın, kiralama ihalesi yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırıldığı görülmüştür.

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun'da yazılı amir hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Söz konusu Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasındaki "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." hükmüne binaen, yukarıda belirtilen tahliye uygulaması aynı şekilde belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Bahsi geçen mevzuattan anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim usulü de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan bazı yerlerin herhangi bir ihale yapılmadan işgal edildiği, bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira ödemesi gibi uygulanarak işgallerin devam ettirildiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından 2023 yılında 55 adet taşınmaz için ecrimisil tahakkuk ettirilmiştir. Söz konusu bu taşınmazların mevcut durumuna aşağıdaki tabloda detaylı olarak yer verilmiştir.

Tablo 12: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Taşınmazlar Tablosu

Sıra No	Sicil No	Adres (Ada-Pafta)	Kullanım Şekli	İlk Tespit Tarihi
1	656189	Maltepe İlçesi, Küçükyalı Mah. 7-1 pafta, E:1544-Y:15898 ada,43 ve 44 parsel yanı	Restaurant+İşyeri	4.10.2019
2	122732	Maltepe İlçesi Altıntepe Mah. 2/1 pafta, 1193 ada, 12 parsel önü	Kış Bahçesi	6.10.2021
3	228702	Maltepe İlçesi Küçükyalı Mah. 22 Pafta 41 Ada 178 Parsel Önü	Otopark	5.11.2019
4	198298	Maltepe İlçesi, Küçükyalı Mah. 8 pafta,15895 ada,11 parsel	Otopark	5.11.2019
5	126859	Maltepe İlçesi, Aydınevler Mah. 148 pafta, 15595(eski 9019) ada, 1 parsel	Halk Ekmek Fabrikası	29.05.2019
6	233686	Maltepe İlçesi, Bağlarbaşı Mah. RefahevlerSokak No:2/2 adresinde 16205 ada, 222 parsel	Yeşil Alan	29.12.2016
7	820010	Gülensu Mah. Ümit Kaftancıoğlu Cad. Maltepe/İst.	Dükkan	22.11.2021
8	279293	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. 16249 Ada 18 Parselden Terk	Şantiye Alanı	6.09.2017
9	86613	Maltepe İlçesi, Aydınevler Mah. 15706 Ada 5-6-7 Parseller önü	Garaj Girişi	1.08.2019
10	814355	Maltepe ilçesi İdealtepe Mahallesi 15707 ada 8 parsel yanı	Geri Dönüşüm Depo Alanı	1.08.2021
11	255375	Maltepe İlçesi Aydınevler Mah. G22A03C4D pafta 15595 ada 1 parsel yanı	Konteyner+Araç Otoparkı	20.10.2018
12	241227	Maltepe İlçesi, Aydınevler Mah. 15523 Ada 2 Parsel	Kış Bahçesi	20.10.2018
13	706663	Maltepe İlçesi, İdealtepe Mahallesi, 145 pafta, 15707 ada, 14 parsel	Bahçe+Otopark	3.07.2017
14	36735	Maltepe İlçesi İdealtepe Mahallesi, Namık Kemal Cad. No:3/1	Bahçe	20.11.2019
15	227331	Maltepe İlçesi, İdealtepe Mah. G22A08B1A pafta, 15365 ada, 21 parsel önü	Açık Otopark	21.08.2019
16	156244	Maltepe İlçesi, İdealtepe Mah. 145 pafta, 1341 ada, 20 parsel önü	Bahçe	21.08.2019
17	66848	Maltepe İlçesi, Altayçeşme Mahallesi, 16674 ada, 1 parsel	Oto Yıkama ve Servis Binası	31.10.2019
18	340994	Maltepe İlçesi Altayçeşme Mahallesi, G22A08B1C pafta, 4020 ada, 12 parsel önü	Yeşil Alan	20.11.2019
19	341587	Maltepe İlçesi Altayçeşme Mah. 16761 ada 27 ve 52 parsel sayılı	Otopark	16.03.2018
20	169478	Maltepe İlçesi Altayçeşme mah. 27 pafta, 371 ada, 2 parsel	Lokanta ve Oto Yıkama	16.03.2018
21	645510	Maltepe İlçesi Altayçeşme Mahallesi, G22A08B4D pafta, 16273 ada, 322 parsel	Oto Yağlama Ünitesi ve Atm	17.03.2018
22	737670	Maltepe İlçesi, Altayçeşme Mahallesi, 29 pafta, 1702 ada, 9 no.lu parsel önü	Oto Yıkama	20.11.2019
23	226189	Maltepe İlçesi, Altayçeşme Mahallesi 373 ada 17 parsel önü	Halı Saha ve Büfe	6.11.2019
24	185306	Maltepe İlçesi Altayçeşme Mahallesi 27 pafta 411 ada 43 ve 44 parsel	Otopark	11.09.2021
25	697696	Maltepe İlçesi 25-2 pafta, 15963(E:251) ada, 372-376-377 parseller	Şantiye	5.04.2019
26	21446	Maltepe İlçesi, 25-1, pafta,15942 ada,143 parsel önü	Kafeterya	12.11.2019

27	320913	Maltepe İlçesi, Gülensu Mahallesi Akar Sokak No:8	Asm (İki Katlı Prefabrik Yapı)	29.11.2018
28	44872	Maltepe İlçesi, İdealtepe Mah. 145 Pafta 15683 Ada 16 Parselden Terk	Bahçe ve Otopark	12.04.2022
29	182314	Maltepe İlçesi, Yalı Mahallesi, 23 pafta, 1307 ada, 11 parselin yanı	Otopark	21.03.2020
30	143268	Maltepe İlçesi, Zümrütevler Mah. 33 pafta, 5706 ada, 182 parsel	Bahçe	3.08.2020
31	76910	Maltepe İlçesi,Gülsuyu Mah. 33 pafta, 16233 ada, 35 parsel sayılı	Park	1.12.2020
32	199484	Maltepe İlçesi, Yalı Mah. 1307 ada, 1 parsel	Akaryakıt Satış İstasyonu	13.11.2021
33	682823	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. 18 pafta, ada E: 328 Y:16235, 9 parsel önü	Açık Otopark	8.10.2019
34	558962	Maltepe İlçesi Bağlarbaşı Mah. 33 pafta, 16154 (E:422 ada),15 parsel	Bağlarbaşı Asm Bir Katlı Prefabrik Yapı	29.11.2018
35	47675	Maltepe İlçesi Fındıklı Mah. 149 pafta, 1420 ada, 18 parsel	Atm	9.12.2019
36	794288	Başbüyük Mahallesi Acar Sokak No:3	Başbüyük Asm 1 Katlı Prefabrik Yapı	21.11.2017
37	127336	Maltepe İlçesi, Zümrütevler Mah. 28/1 pafta, 458 ada, 19-20 parseller önü	Depo	15.06.2021
38	749165	Maltepe İlçesi,Gülsuyu Mah. 240EC2D pafta, 3426 ada	Dükkan	1.11.2022
39	16563	Maltepe İlçesi, Gülensu Mah. 240EC2D pafta, 3426 ada	Dükkan	19.09.2019
40	319702	Maltepe İlçesi, Gülensu Mahallesi Ümit Kaftancıoğlu Cad. No: 2E	Dükkan	19.09.2019
41	385441	Maltepe İlçesi, Gülensu Mah., 240EC2D pafta, 3426 ada	Dükkan	20.09.2019
42	139953	Maltepe İlçesi, 240EC2D pafta, 3426 ada	Dükkan	20.09.2019
43	591074	Maltepe İlçesi, Gülensu Mah. 240EC2D pafta, 3426 ada	Dükkan	20.09.2019
44	778798	Maltepe İlçesi Aydınevler Mah. 145 pafta, 15685 ada, 39 parsel	İki Katlı Yapı ve Önü	17.06.2021
45	837019	Maltepe İlçesi, Zümrütevler Mah., 240EC4B pafta, 16237 ada, 3 parsel	Atölye Yeri	1.10.2022
46	666321	Maltepe İlçesi İdealtepe Mah. 27 pafta, 8982 ada, 2 parsel yanı	Büfe	5.10.2021
47	853312	Maltepe İlçesi, Zümrütevler Mah. 23 pafta, 16012 ada, 13 parsel önü	Okul Bahçesi	3.08.2022
48	106990	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. G22A09D1B pafta, 499 ada	Büfe	25.12.2019
49	324562	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. 16576 ada, 1 parsel arkası	Okul Bahçesi	19.09.2020
50	47330	Maltepe İlçesi, Cevizli Mahallesi, 18/4 pafta, 16576 ada, 26 ve 1 parsel sayılı taşınmazların arkası	Betonarme Bina ve Bahçesi	20.11.2018
51	777634	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah., 32 pafta, 16196 ada, 23 parsel sayılı	İnşaat Alanı	12.06.2019
52	810715	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. 15099 ada, 164-167 parselden terk	Ofis İnşaat Alanı	22.04.2021
53	257739	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. 21 pafta, 16198 (E.1651) ada, 36 parsel önü	Otopark	19.09.2020
54	643052	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. 18 pafta, 16128 (E:1179) ada, 23 parsel	Atölye	1.06.2022
55	720150	Maltepe İlçesi, Cevizli Mah. 16186 ada, 74 parselden terk	İnşaat Alanı	7.09.2021

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İdareye ait taşınmazların değerlendirilmesinde esas yöntemin kiralama işlemleri olduğu, yatırım programına alınarak imar planlarındaki fonksiyonuna uygun hale getirildiğinde taşınmazlarda tahliyenin gerçekleştirileceği, bu süre içerisinde kamu adına gelir getirilmesinin amaçlandığı, bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisil uygulamasının bu şekilde ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil ettiği açıktır. Bu yerlerden imar mevzuatına göre kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi; kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin gerçekleştirilip imar planlarındaki kullanım amaçlarına uygun hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 12: Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması

İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmediği halde yol üzeri otoparkların işletilmesi ve değerlendirilmesinin ortak hizmet projesi kapsamına alınarak S.P. Vakfına devredildiği görülmüştür.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek görev ve yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (d) bendinde;

“Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...) spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.”, ifadelerine yer verilmiştir.

Buna göre, büyükşehir ilçe belediyelerinin yol üstü araç park yerlerini işletmek, işletirmek veya kiraya vermek yetkisinin olmadığı; kendilerine yalnızca bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek yetkisi verildiği anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Park ücretinin alınması, araçların çektilmesi ve kaldırılması ile muhafazası" başlıklı 79'uncu maddesinde;

"Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespitte yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir.

Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca 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 gerçekleştirebileceği; diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmasının gerektiği belirtilmiştir. Yani, ortak hizmet projelerinin hayata geçirilebilmesi için proje kapsamına alınacak faaliyetin; ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunması şartı konulmuştur. Dolayısıyla ilgili belediyenin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunmayan bir konuyla ilgili meclis kararının varlığı, taraflar arasında protokolün düzenlenmesi ve hatta mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı, bu durumu ortak hizmet projesi statüsüne taşımayacaktır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde, ilçe belediyelerinin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün bulunmamaktadır. Aksi halde, ilçe belediyeleri tarafından yol üstü (sokak arası) otopark

işletilmesi ve/veya işlettirilmesi halinde uygulanacak cezai müeyyideler 2918 sayılı Kanun'da gösterilmiştir.

Yapılan incelemede, 14.07.2014 tarihli ve 69 sayılı Meclis Kararı ile Belediye Başkanına ortak hizmet ve proje gerçekleştirebilmek için yetki verildiği, verilen bu yetkiye istinaden İdare ile S... Vakfı arasında Maltepe Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan otopark ve otopark olarak kullanılmaya müsait (park ve yeşil alanlar ile yer üstü, yer altı açık ve kapalı otopark alanları dâhil) alanların park, yol kenarı park ve duraklama hizmetlerinin Vakıf tarafından işletilmesine ilişkin hüküm ve koşulların düzenlendiği 15 yıl süreli ortak işbirliği protokolü düzenlendiği ve 02.04.2015 tarihinde protokole ilişkin ilçe mülki idare amirinin onayının alındığı görülmüştür.

Gerek 5216 sayılı Kanun'a göre gerekse 2918 sayılı Kanun'a göre yol üzeri otopark yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlerin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğundadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerde, ilçe belediyelerinin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle, İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmeyen yol üzeri otopark işletmeciliğinin ortak hizmet projesi kapsamına dâhil edilerek bir vakfa devredilmesi mevzuata uygun değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin görev ve sorumluluk alanına girmeyen yol üzeri otoparkların işletilmesi ve değerlendirilmesinin, ortak hizmet projesi kapsamına alınarak herhangi bir vakfa devredilmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Ortak Hizmet Projeleri Kapsamında Belediye Taşınmazları Üzerinde Sınırlı Aynı Hak Kurulması

Ortak hizmet projeleri/protokolleri kapsamında, İdare taşınmazları üzerinde sınırlı aynı hak tesis edildiği, protokoller doğrultusunda yapım işleri yapıldığı ve işletme haklarının devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7.6.2005

tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği; diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği belirtilmiştir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun mülkiyet hakkının içeriğinin düzenlendiği 683'üncü maddesinde, bir şeye malik olan kimsenin, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahip olduğu ifadelerine yer verilmiştir. Sınırlı ayni hakları ise, mülkiyet hakkının içeriğini oluşturan kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkilerinden bazılarının malik tarafından başkasına tahsis edilmesi olarak tanımlayabiliriz.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Buna göre, Belediyeler mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlar üzerindeki sınırlı ayni hak tesis etme işlemlerini 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda gerçekleştirmekle yükümlüdür.

Yapılan incelemede, İdarenin S.P. Vakfı ile 5 tane ortak hizmet projesi/protokolleri düzenlendiği, T... Derneği ile 1 tane ortak hizmet projesi/protokolü düzenlendiği, söz konusu protokol hükümleri doğrultusundaki işlerin yapımı ve işletilmelerinin vakıf tarafından üçüncü kişilere devredildiği görülmüştür. İncelenen ortak hizmet projelerine ilişkin protokollerdeki bazı hususlara aşağıda yer verilmiştir:

İdare ile S... Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 64 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; Belediyenin mülkiyetinde bulunan 16232 ada 4 parsel üzerinden bulunan 7.565,57 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı kültür merkezi yapılması ve faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir.

İdare ile S... Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 61 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu;

Belediyenin mülkiyetinde bulunan 16267 ada 330 parsel üzerinde bulunan 1.352,14 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı sosyal kompleksin (Eğitim, Kültür, Sanat, Ekonomik vb. faaliyetlerinin birini, birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) ortak proje çalışması neticesinde faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir. Aynı taşınmaz için Belediye ile Vakıf arasında 09.05.2017 tarihinde intifa hakkı sözleşmesi imzalanmış ve tapu siciline şerh konulmuştur.

İdare ile S... Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 67 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; Belediyenin mülkiyetinde bulunan 15696 ada 2 parsel üzerinde bulunan 5.166,14 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı sosyal tesisin (Spor, Sağlık, Park, Eğitim ve Bilimsel çalışma faaliyetlerinin birini, birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) ortak proje çalışması neticesinde faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir. Aynı taşınmaz için Belediye ile Vakıf arasında 09.05.2017 tarihinde üst hakkı sözleşmesi ve intifa hakkı sözleşmesi imzalanmıştır.

İdare ile S... Vakfı arasında 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 15.10.2015 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; 257 ada, 13 ve 15 parsellerden terk alan üzerine inşaat alanı 4.416,74 m², 3 bodrum katlı, toplam yüksekliği 10,10 metre, 111 adet kapalı ve 46 adet açık otopark yeri, oto yıkama alanı yapılmasıdır. Protokolün süresi 6'ncı maddede 20 yıl olarak belirlenmiştir.

İdare ile T... Derneği arasında 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 13.07.2015 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu eğitim kampüsü yapılmasıdır. Protokolün 2'nci maddesinde; 257 ada 86 parselde 320,00 m² zemin üzerine yapılacak eğitim kampüsünün, bodrum ve zemin katını Belediyenin yapım kullanacağı, 1. kat ve üstündeki kısmının ise Derneğin yapım kullanacağı belirtilmiştir. Aynı

maddede, eğitim kampüsünün arsası ve üzerinde inşa edilecek yapının mülkiyetinin Belediyeye ait olduğu, Derneğin imal ettiği yatırımlardan sözleşme sonunda hak talep etmeyeceği ifade edilmiştir. Protokolün süresi 6'ncı madde 10 yıl olarak belirlenmiştir.

İdare ile S... Vakfı arasında 02.10.2014 tarihli ve 82 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; cevizli mahallesi 16196, 16195, 1684 adalar ve park, park1, park3 ve park4 parselleri üzerinde Belediyenin tasarrufunda bulunan taşınmaz (park alanı) yapılması düşünülen çok amaçlı tesisin (Spor, Kültür, Bilim Tesisleri, Tema Park ve Eğlenti faaliyetlerinin birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) ortak proje çalışması neticesinde faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfin proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği belirtilmiştir. Yine bu Protokol kapsamında Belediye, Vakıf ve özel bir firma (kiracı) arasında 20.07.2017 tarihinde Kiralama Yatırım ve İşletme Sözleşmesi imzalanmıştır.

Protokol hükümleri, sözleşmeler ve bu kapsamda yapılan işler birlikte değerlendirildiğinde, ortak hizmet projeleri ile vakıf ve derneğe, İdare taşınmazları üzerinde sınırlı ayni hak (irtifak hakkı, intifa hakkı, üst hakkı) tesis edildiği anlaşılmaktadır. Kaldı ki ortak hizmet projeleri/protokolleri doğrultusunda tesis, kültür merkezi, otopark gibi yapım işlerinin yapıldığı, söz konusu yapım işlerinin "hizmet" tanımı içerisinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığı da açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yapılan protokollerde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki şartlara uyulduğu, yapılan kültür merkezi, otopark ve tesislerin vatandaşa götürülen "hizmet" olarak değerlendirildiği, söz konusu Belediye taşınmazları üzerinde mevzuata uygun şekilde süreli ayni hak sözleşmeleri kurulduğu, bulguda yer alan hususların değerlendirilip gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki şartlara uyulduğu belirtilse de söz konusu açıklamalara katılmak mümkün değildir. Zira ortak hizmet projeleri ile İdare taşınmazları üzerinde sınırlı ayni hak (irtifak hakkı, intifa hakkı, üst hakkı) tesis edilmesi mümkün değildir.

Yine İdarenin yapılan kültür merkezi, otopark ve tesislerin vatandaşa götürülen “hizmet” olarak değerlendirildiği minvalindeki açıklamalara katılmak da mümkün değildir. Şöyle ki, ortak hizmet projesi ile 15696 ada 2 parsel üzerinde bulunan 5.166,14 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde çok amaçlı sosyal tesis (Spor, Sağlık, Park, Eğitim ve Bilimsel çalışma faaliyetlerinin birini, birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) yapılması öngörülse de yapılan taşınmazın tamamında özel bir eğitim kurumu faaliyet göstermekte ve gerek İdarenin gerekse de vatandaşın herhangi bir kullanımı ya da tasarrufu bulunmamaktadır. Yine, 257 ada, 13 ve 15 parsellerden terk alan üzerine inşa edilen yerde özel bir işletme otopark işletmeciliğinde bulunduğundan, bu ticari faaliyetin vatandaşa “hizmet” götürme ile bağdaştırılması mümkün değildir. 257 ada 86 parselde 320,00 m² zemin üzerine yapılması öngörülen eğitim kampüsü yerine hemşehri dernek binası ile özel gün organizasyonu yapılan salonun yapıldığı düşünüldüğünde, işbu ortak hizmet projesinin de vatandaşa “hizmet” götürme ile ilgisi bulunduğu düşünülemez.

Ayrıca, İdare tarafından bulguda yer alan hususların değerlendirilip gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu tespitlerin daha önceki Sayıştay Denetim Raporlarında yer aldığı düşünüldüğünde anılan kısmi cevabın makul olmadığı açıktır. Dolayısıyla gerek İdarenin gerekse de vatandaşın menfaati doğrultusunda bir an önce mevzuat hükümlerine uygun işlem tesis edilmesi önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumludurlar. İdare taşınmazları üzerinde sınırlı aynı hak tesisi işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümleri ve ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Ortak Hizmet Projesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare ile Vakıf Başkanlığını Maltepe Belediye Başkanı'nın yürüttüğü S. P. Vakfı arasında ortak hizmet projesi/protokolü kapsamında, İdare taşınmazlarının Vakıf üzerinden özel bir şirkete devredildiği, söz konusu hatalı uygulamaların çeşitli yıllardaki Sayıştay Denetim Raporları ile tenkit edilmesine rağmen herhangi bir girişimde bulunulmadığı ve mevcut protokol hükümlerinin de tam anlamıyla yerine getirilmediği görülmüştür.

A- İdare'nin Özel Okul Olarak Kullanılan Taşınmazındaki Hatalı Uygulamanın Sayıştay Denetim Raporu ile Tenkit Edilmesine Rağmen Düzeltilmesine Yönelik

Girişimde Bulunulmaması ve Mevcut Protokol Hükümlerinin Tam Anlamıyla Yerine Getirilmemesi

Ortak hizmet projesi/protokolü kapsamında, İdare taşınmazı üzerinde S.P.... Vakfı lehine sınırlı ayni hak (intifa ve üst hakkı) tesis edildiği, Vakıf tarafından işletme hakkının özel bir şirkete devredildiği, söz konusu hatalı uygulamanın çeşitli yıllardaki Sayıştay Denetim Raporları ile tenkit edilmesine rağmen iptal edilmediği ve mevcut protokol hükümlerinin de tam anlamıyla yerine getirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden Yardım Yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde; gerçek veya tüzel kişilere kanunda veya cumhurbaşkanlığı kararnamesinde dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmasının gerektiği; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, dernek ve vakıflara belediye taşınmazlarının uzun süre kullandırılması ortak hizmet projesi değil, tahsis niteliğindedir. Dolayısıyla meclis kararının varlığı, taraflar arasında protokol düzenlenmesi ve mahallin en büyük mülki idare amirinin onayının olması Belediye taşınmazının ortak hizmet

projesi adı altında Vakfa veya işletme hakkının üçüncü kişilere devredilebilmesini mümkün kılmamaktadır.

Diğer taraftan, sınırlı ayni haklar 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 779 ila 972'nci maddeleri arasında düzenlenmiş ve Türk Medeni Kanunu'nun sistematığına uygun olarak rehin hakkı, taşınmaz yükü ve irtifak hakları olarak çeşitlenip düzenleme altına alınmıştır. Sınırlı ayni haklar kapsamında intifa ve üst hakkının (mülkiyetin gayri ayni hak tesisi) temel dayanağı Medeni Kanun olmakla birlikte, Kamu kurumları açısından kurulma şekli ve ihale usulü 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda düzenlenmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. Buna göre, Belediyeler mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlar üzerindeki sınırlı ayni hak tesis etme işlemlerini 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda gerçekleştirmekle yükümlüdür.

İdare ile S.P. Vakfı arasında 08.04.2016 tarihli ve 67 sayılı meclis kararına istinaden imzalanan, 26.05.2016 tarihinde mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu; Belediyenin mülkiyetindeki 15696 ada 2 parsel üzerinde bulunan 5.166,14 m² büyüklüğündeki arsanın üzerinde A ve B blok olarak ifade edilen belediye hizmet binalarında çok amaçlı sosyal tesisin (Spor, Sağlık, Park, Eğitim ve Bilimsel çalışma faaliyetlerinin birini, birkaçını ya da tümünü bünyesinde bulunduracak bir merkez) ortak proje çalışması neticesinde faaliyete geçirilmesidir. Tarafların görev ve sorumluluklarının düzenlendiği Protokolün 7'nci maddesinde: Belediyenin, 25 yıl süreyle vakıf tarafından sınırlı ayni hak tesisi kapsamında projenin gerçekleştirilmesi yönünde arsanın kullanılmasına izin vereceği; vakfın proje için belirlenen sürenin bitimi sonrasında (25 yıl) tesisi eksiksiz, gideri ve harcaması olmayacak şekilde borçsuz olarak Belediyeye devredeceği; Vakıf tarafından 3. Şahıslarla yapılan protokoller neticesinde, yapım işinin 3. şahıslara tesisin işletim hakkı karşılığında (Protokol süresini aşmamak kaydıyla) verilmesi durumunda, elde edilecek bütün imtiyazların %75'inin Belediye Başkanlığına verilmek zorunda olduğu belirtilmiştir. Aynı taşınmaz için Belediye ile Vakıf arasında 09.05.2017 tarihinde üst ve intifa hakkı sözleşmesi imzalanmasının akabinde Vakıf ile *** Eğitim Kurumları ve Organizasyon Anonim Şirketi (yeni ünvanı) arasında 01.06.2017 tarihinde yönetim ve işletme sözleşmesi imzalanmıştır.

Söz konusu yönetim ve işletme sözleşmesinin "İşletmecinin yükümlülükleri" bölümünde;

“... A bloktaki mağazalar, ofisler, hol ve diğer ticari alanlar için üçüncü kişilerle kira sözleşmelerinin yapılması,

B Bloktaki bölümlerin/odalarının ve diğer alanlar için üçüncü kişilerle kira sözleşmelerinin yapılması ve bunların kira sözleşmelerinin yapılması, kiralanmasının denetimi yönetimi ve kontrolü ve bunlarla ilgili fiyat listelerinin oluşturulması,

A bloktaki faaliyetlerle ilgili olarak İşletmecinin gerekli veya uygun gördüğü şekilde bu tür kira sözleşmelerinin düzenlenmesi, sözleşmelerin sonlandırılması (kafe, restoran, spor salonu, çok amaçlı salon, güzellik salonu, berber dükkânı, taksi standları ve otomobil garajları dâhil fakat bunlarla sınırlı olmaksızın),

Her bir bağımsız bölüme tahsis edilmiş bulunan otoparklardan istifade tarzının belirlenmesi, tahsis dışı kalan otoparkların ücretli hizmetler kapsamında işletilmesi, otopark giriş-çıkış düzenine ve park düzenine ilişkin ilkelerin belirlenmesi ve uygulanması,

Yurt, öğrenci evi açılması.”, gibi hususlar yer almış; “bedelinin ödenmesi” bölümünde ise; “Vakfın hesabına K.D.V dahil yıllık 330.000 TL 'yi (25.12.2017 tarihine kadar) ödeyecektir. Ayrıca aylık brüt gelirin %5'ini de her ayın ilk günü aynı hesaba aktaracaktır. (Ödemin yapıldığı aya kadar dönem ruhsat ve benzeri işlerin tamamlanması ile işletmenin faaliyete geçeceği dönem olarak kira ödemesiz kabul edilmiştir.) Yıllık kira artışları TEFE-TÜFE oranında belirlenecektir.” ifadesi yer almıştır.

Vakıf ile Şirket tarafından, yönetim ve işletim sözleşmesine ilişkin 04.05.2018 tarihinde ek anlaşma yapılarak aşağıda yer verilen hususlar kabul edilmiştir;

“01.06.2017 tarihli “Yönetim ve İşletme Sözleşmesi” nin VI-In. Maddesinde işletmecinin sağlayacağı hizmetler arasında yurt ve öğrenci evi açılması da kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun 2017/10090 no.lu “Özel öğrenci Barınma Hizmetleri Yönetmeliği” nin 9/4. Maddesi uyarınca söz konusu tesis yurt ve öğrenci evi açmaya elverişli olmadığından sözleşmede belirlenen bu hükmün kaldırılmasını,

01.06.2017 tarihli “Yönetim Ve İşletim Sözleşmesi” ne konu projede 5 B Blok olarak geçen yapının 5 yıl (bildirim yapılmak suretiyle uzatılabilecektir) süre ile “S.P. VAKFI” tarafından kullanılmasını, bu nedenlerle sözleşmenin “Bedelin ödenmesi” başlıklı 4. Maddesinde belirtilmiş olan 330.000,00 TL KDV dahil tutarın; 5B Bloğun kaplamakta olduğu 1.377 metrekare alanın, kira bedeline esas alman 4.666 metrekare alandan mahsup edilerek,

232.613,00 TL KDV dahil olarak, yine 4. Maddede yer alan “25.12.2017” tarihinin 02.01.2019 olarak değiştirilmesini kabul beyan ve taahhüt ederler.”

Yurt ve öğrenci evi açmaya elverişli olmadığı için ilgili maddenin yönetim ve işletim sözleşmesinden çıkarılmasıyla, Vakıf, 01.06.2018 tarihinde taşınmazın bir bölümünü Belediye Şirketine aylık 4.000,00 TL bedelle 5 yıl için kiraya vermiştir.

Devam eden süreçte, Ağustos 2019 tarihinde Belediye şirketi tahliye edilmiş veya çıkmış, günümüz itibarıyla ise taşınmazın tamamında 2019 yılından bu yana özel bir eğitim kurumunun faaliyet gösterdiği anlaşılmıştır.

Ayrıca, 29.08.2019 tarihinde yani ilk protokolden yaklaşık 3 yıl sonra ek protokol adı altında aynı protokol maddeleri tekrar kabul edilerek protokol yenilenmiştir.

Yukarıda ilgili mevzuat hükümleri ile birlikte, gerek protokol hususları, detaylı bilgiler, sözleşme ve ek sözleşmeler gerekse baştan mevzuata aykırı bir işlemin sürecinin sonuçları itibarıyla detaylıca anlatılmasındaki amaç; gelinen noktada Belediyenin menfaatlerinin yok sayılarak bir vakfın finanse edilmesine ilişkin kanımızı detaylandırmak, aynı zamanda, mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmalarının hukuk devletinin bir gereği olduğunu ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumlu olduğunu hatırlatmaktır.

Yapılan incelemede, ortak hizmet projesi ile İdare taşınmazı üzerinde sınırlı ayni hak (intifa hakkı, üst hakkı) tesis edilmesi mümkün değilken Vakıf ile protokol yapılarak özel bir şirkete işletme hakkının verildiği, hatalı uygulamaya ilişkin 2022 ve önceki Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarında yer verilmesine rağmen iptal edilmesi veya farklı yollarla çözüm üretilmesine yönelik herhangi bir girişimde bulunulmadığı, protokol hükümleri mevzuata uygun olsaydı bile Belediye menfaatlerinin korunmadığı, yetkililerin protokol hükümlerinin uygulanmasına yönelik kontrol faaliyetlerini eksik yürüttüğü görülmüştür.

Şöyle ki: İdare, taşınmazı Vakfın malı gibi kabul ederek herhangi bir sürece dahil olmamış, Vakıf ise taşınmaz kendisininmiş gibi *** Eğitim Kurumları ve Organizasyon Anonim Şirketine her türlü kolaylığı sağlamış hatta Belediye Şirketi de yaklaşık 1 yıl kadar özel bir eğitim kurumunun taşınmazın tamamında faaliyet göstermesine kadar kiracı olarak bulunmuştur.

Vakıf ile *** Eğitim Kurumları ve Organizasyon Anonim Şirketi (yeni ünvanı) arasında yıllık 330.000,00 TL kira bedeli belirlenmiş olmasına rağmen 2017, 2018, 2019 yılları için İdareye 28.01.2020 tarihinde 343.374,00 TL para gelmiştir.

Kira bedeli artışının TEFE-TÜFE oranında olacağı belirlenmiş olmasına rağmen 2021 yılına kadar herhangi bir artış olmamıştır.

Aylık brüt gelirin %5'ine ilişkin İdareye yıllık ortalama 20.000,00 TL gelmiş fakat tutarların nasıl hesaplandığı anlaşılamamıştır. İlgili müdürlük vasıtasıyla Vakıftan bilgi istenmiş, şirket kaşe imzalı gelen A-4 belgesinde sadece "2022 ciro payı %5-31.218,00 TL" bilgisine ulaşılmıştır. Bunun üzerine, taşınmaz üzerinde 2019 yılından bu yana özel bir eğitim kurumunun faaliyet gösterdiği de dikkate alınarak şirket ve özel okul arasındaki kira sözleşmesi, kira ödemesine ilişkin dekontlar, mali tablolar ilgili müdürlük vasıtasıyla istenmiş fakat şirkete ulaşılamadığı, özel okuldan kira sözleşmesinin temin edildiği bildirilmiştir. Gelen kira sözleşmesinde akdin başlangıç tarihinin 10.04.2019, akdin süresinin 1 yıl ve yıllık kira bedelinin de 480.000,00 TL olduğu görülmüştür. 2019 yılından sonraki yıllar ve son olarak günümüz kira bedeli bilgisine ulaşılamamıştır. Anlaşılacağı üzere hayatın olağan akışına göre gelen %5 pay tutarları oldukça düşük gerçekleşmiştir.

Belirtilen hususlar haricinde;

Ek protokolün amacının protokol süresini uzatmaya yönelik olduğu kanısına varılmış olmakla birlikte nedeni tam olarak anlaşılamamıştır.

Belediye şirketinin yaklaşık 1 yıl kadar, manidar şekilde özel bir eğitim kurumunun taşınmazın tamamında faaliyet göstermesine kadar neden kiracı olduğu anlaşılamamıştır.

Yine, mevzuat hükümlerine uygun olmuş olsaydı varsayımıyla, Belediyenin ortak hizmet projesine konu edilmeden doğrudan veya ihale yoluyla yapabileceği hizmetler için bütün imtiyazları kendisinin alabilmesi mümkün iken, ortak hizmet projesi nedeniyle, Vakfın %25 oranında finanse edilmesi ve hiçbir takip-kontrol faaliyetinde bulunulmayarak ne amaçlandığı anlaşılamamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda yer alan hususların dikkate alınacağı, kamu yararı çerçevesinde değerlendirilip gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, idare taşınmazları üzerinde sınırlı aynı hak tesisi işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümleri ve ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi mevzuata uygunluk açısından önem arz etmektedir.

Söz konusu ortak hizmet projesi ile bir merkez yapılması öngörülse de taşınmazın tamamında özel bir eğitim kurumu faaliyet göstermekte ve gerek İdarenin gerekse de vatandaşın herhangi bir kullanımı ya da tasarrufu bulunmamaktadır. Taşınmazın muadilleri ile karşılaştırılması ve ilçe, konum, m2 vb. özellikleri göz önüne alındığında değerli olması yanında potansiyel kira veya satış gelirinun mevcut durumdan çok daha fazla olduğu açıktır.

Bu kapsamda, daha sonraki yöntemini belirleme ve bu konuda bir ihale yapıp yapmama konusunda İdarenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun protokol iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu yönde Vakıf ve Şirketin yükümlülüklerini yerine getirme konusundaki eksikliklerinin protokolün “*Maltepe Belediye Başkanlığı, süresi içerisinde S.P. Vakfının yükümlüklerini yerine getirememesi durumunda her zaman bu protokolü fesih etme hakkına sahiptir. S.P. vakfının 3. Kişilerle yaptığı anlaşmalar Belediye Başkanlığını bağlamaz.*” hükmü ile aşılabileceği değerlendirilmektedir.

Özel eğitim kurumu açısından hukuki sürece ilişkin ise idare hukuku ve özel hukuk hükümleri çerçevesinde kesin bir değerlendirme yapmak zor olsa da Belediye ve ilçe halkının menfaatleri doğrultusunda herhangi bir mağduriyetine yol açmayacak şekilde en kısa sürede çözümlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

B- İdarenin Bahadır Erdoğan Zihinsel Engelliler Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezinin Kullanım Hakkını S. P. Vakfına Devretmesi

İdare ile Vakıf Başkanlığını Maltepe Belediye Başkanı'nın yürüttüğü S. P. Vakfı arasında 10.08.2020 tarihinde imzalanan ortak hizmet projesi/protokolü kapsamında, Belediyenin mülkiyetinde bulunan Bahadır Erdoğan Zihinsel Engelliler Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezinin kullanım hakkının Vakıfa, 13.08.2020 tarihinde imzalanan devir protokolüyle ise Vakıf tarafından Belediye şirketine verildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29'uncu maddesinde; gerçek veya tüzel kişilere kanunda veya cumhurbaşkanlığı kararnamesinde dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Taşınmaz Tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmasının gerektiği; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen 75'inci madde kapsamında, bir projeden bahsedilebilmesi için Kurumun görev ve sorumluluk alanına giren konularda ortak hizmet projesinin olması gerekmektedir. Ortak hizmet projeleri, isminden de anlaşılacağı üzere ortak olarak gerçekleştirilecek bir hizmet projesinin varlığını gerektirmektedir. Bu durumda ortak hizmet gerçekleştirmeye karar veren ve bu hususta protokol imzalayan tarafların her birinin söz konusu ortak hizmet projesi kapsamında yapacakları hizmetleri maddi veya gayri maddi olarak belirleyip protokolde yer almasını sağlamaları ve uygulamasını bu yönde tesis etmeleri beklenmektedir. Aksi durumda ortak yürütülen bir hizmetten veya projeden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, ortak hizmet projesi belediyenin görev ve sorumluluk alanı içerisindeki somut bir konuya ilişkin olmalıdır. Dernek ve vakıflara belediye taşınmazlarının uzun süre kullandırılması ortak hizmet projesi değil tahsis niteliğindedir. Bu nedenle, belediyeler tarafından dernek ve vakıflara kamu kaynağı kullandırabilmesi noktasında dolaylı yollardan da olsa yukarıda bahsedilen hükümlerin dışına çıkılamayacağı açıktır.

İdare ile S.P... Vakfı arasında 08.07.2020 tarihli ve 41 sayılı meclis kararına istinaden 10.08.2020 tarihinde imzalanan, mülki idare amiri tarafından onaylanan Protokolün konusu;

Belediyenin mülkiyetinde bulunan, Altayçeşme Mahallesi, Sangül Sokak No:5 Maltepe/İSTANBUL adresindeki 4.205,46 m2 kapalı alana sahip Bahadır Erdoğan Zihinsel Engelliler Eğitim Rehabilitasyon Merkezi'nde Maltepe ilçesinde yaşayan engelli bireylere ve ailelerine yönelik hizmet verilmesidir. Tarafların sorumlulukları ve yükümlülüklerinin düzenlendiği Protokolün 5'inci maddesinde;

“Belediyenin Sorumluluk ve Yükümlülükleri

Belediye, mülkiyeti kendisine ait, 4.205,46m² kapalı alana sahip olan Merkez'in kullanım hakkını, protokolde belirtilen amaçlar doğrultusunda yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 42 (kırk iki) ay süre ile ücretsiz olarak Vakıf'a devretmiştir.

Belediye, engellilere yönelik hizmet vermek için mevcut demirbaşları Vakıf'ın kullanımına sunacak, süresi bitiminde eksikliklerin giderilmesini isteyecektir.

Belediye, hizmet alanı sınırları içerisindeki engelli bireylere ulaşılması, Merkez'e kayıtlarının yapılması ve sunulan hizmetlerden yararlandırılması için yapılacak organizasyon ve çalışmalarında Vakıf'a yardımcı olacaktır.

Maltepe sınırları içerisinde ikamet eden engellilerin sosyal, kültürel ve sportif aktiviteleri ile birlikte engellilerle ilgili hazırlanacak her türlü afiş, broşür ve yayınların yayımlanması Belediye'nin sorumluluğunda olacaktır.

Merkez'in mülkiyetinin bünyesinde olması sebebiyle güvenlik hizmetleri belediye tarafından karşılanacaktır.

Merkez 'de eğitim gören engelli bireylerin evlerinden alınıp eğitim merkezine getirilmesi ve eğitim aldıktan sonra tekrar evlerine götürülmeleri için servis hizmeti ile ilgili olarak belediye, 3 normal ve 1 engelli minibüsü olmak üzere 4 araç tahsis edecektir.

Merkez'in, değer ve kıymet artışına yol açacak olan değişiklik, yenilik ve tadilatlar belediye tarafından yapılacaktır.

Vakfın Sorumluluk ve Yükümlülükleri

Vakıf, Belediye'nin çalışma alanında yer alan engelli birey ve ailelerine yönelik sunulacak hizmetlerle ilgili, mevzuatta aranan niteliklere haiz, deneyimli ve uzman kadro ile, ihtiyaç duyulan her türlü eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerinin verilmesi için gerekli organizasyonu yapar, gerekli birimleri açar.

Merkez için gerekli olan işyeri açma ruhsatı alınması, milli eğitim bakanlığı (meb) ile ilgili iş ve işlemleri yürütülmesi, MEB yönetmeliklerine göre kadro oluşturulması, işyeri vergi numarası ve işyeri sigorta numarası alınması işleri Vakıf'a aittir.

Merkez 'de yönetsel olarak görev alacak personelin belgelerinin tamamlanması ve maaş ve özlük hakları Vakıf'ın yükümlülüğündedir.

Merkez'in İSKİ, AYEDAŞ, İGDAŞ, TELEKOM vb. abonelik masrafları ve aylık ödemeleri vakıf tarafından karşılanacaktır.

Belediye tarafından tahsis edilen araçların şoförlerinin özlük hakları vakıf bünyesinde olacaktır.

Teslim alınan demirbaşlara herhangi bir zarar gelmesi neticesinde sorumluluk vakıf üzerinde olacak ve zarar vakıf tarafından karşılanacaktır.

Vakıf işbu protokol kapsamında kendisine teslim edilen Merkez'de yangın, deprem, terör vb. afet ve kazalara karşı her türlü önlem ve tedbiri almakla mükellef olup, bu sebeplerden kaynaklanacak her türlü mali, cezai, hukuki ve idari sorumluluk Vakıf'a ait olacaktır.” hususları yer almıştır.

10.08.2020 tarihinde imzalanan Belediye ile Vakıf arasındaki ilk protokolden sadece 3 gün sonra 13.08.2020 tarihinde Belediye Başkanının da imzasının olduğu devir protokolü imzalanmıştır. İlk protokoldeki “Belediye” ifadesi “Vakıf” olarak, “Vakıf” ifadesi ise “Şirket” olarak değiştirilerek devir protokolü oluşturulurken, “güvenlik hizmetleri belediye tarafından karşılanacaktır.”, “servis hizmeti ile ilgili olarak belediye, 3 normal ve 1 engelli minibüsü olmak üzere 4 araç tahsis edecektir.”, “Merkez'in, değer ve kıymet artışına yol açacak olan değişiklik, yenilik ve tadilatlar belediye tarafından yapılacaktır.” gibi Belediye tarafından yerine getirilecek önemli maddeler aynı şekilde kalmış ve yeni bir madde olarak sadece “Devlet kuruluşlarından engelli bireylerin eğitimi için alınan katkı bedelinin, kesilen toplam faturası üzerinden %3'lük bedel, her ayın başında Vakıfın hesabına yatırılacaktır.” ifadesi eklenmiştir.

Özetle, Vakıf, taşınmazın sahibiymişçesine Merkez'in kullanım hakkını yine aynı şekilde 42 ay süreyle Şirkete devretmiş, süresi bitiminde eksikliklerin giderilmesini Şirketten istemiş, organizasyon ve çalışmalarda Şirkete yardımcı olacağını taahhüt ederek herhangi bir yükümlülük altına girmeden, üstüne, engelli bireylerin eğitimi için alınacak katkı bedelinin yüzde 3'ü kadar da kira geliri gibi hak elde etmiştir.

Yapılan incelemede, Vakıf ile imzalanan ortak hizmet projesi protokolünün uygulanması açısından İdare tarafına tek taraflı yükümlülükler oluştuğu, proje kapsamında taşınmaz kullandırıldığı, taşınmazdaki merkezin işletilmesinin Vakıf tarafından üçüncü kişilere devredildiği ve mevcut protokol hükümlerinin de tam anlamıyla yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Şöyle ki: Belediye tarafından tahsis edilen araçların şoförlerinin özlük haklarının Vakıf bünyesinde olacağı belirtilmiş olmasına rağmen gerek şoförlerin istihdamı gerekse 4 yıllık süreçte yaklaşık 40.000 litre yakıt Belediye tarafından karşılanmıştır.

Merkez'in, değer ve kıymet artışına yol açacak olan değişiklik, yenilik ve tadilatlar Belediye tarafından yapılacağı belirtilse de birçoğu rutin bakım onarım giderlerine ilişkin toplam 379.780,42 TL fatura tutarı Vakıf tarafından Belediyeden tahsil edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; eleştirilerden ilkinin ortak hizmet projesi olmadığı, oysa ki 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer alan "sosyal hizmet" kavramı kapsamında yer alan hizmetlerin "engelli" kavramıyla ilgili kesimlere götürülecek hizmetlerle örtüştüğü, bu hizmetlerde de belediyelerin sorumluluk yüklenmesi gerektiğinin açıkça görüldüğü,

Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinin n bendinde "*Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak*" denilerek Belediye Başkanının görevleri arasında sayıldığı, yine Belediye Kanunu'nun "*Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım*" başlıklı 77'nci maddesine göre belediyelerin, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlaması, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulaması ve bu konularda sivil halkın da desteğini almakla görevlendirildiği,

Bu sebeple engellilere yönelik projelerin, belediyelerin ortak hizmet projesi gerçekleştirebilecekleri projeler arasında yer aldığı, bahse konu protokolün, yer tahsisinden daha çok var olan bir Engelli Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezinin nasıl işletileceği ve tarafların yükümlülüklerinin belirlendiği bir protokol olduğu,

Yine bulguda yer alan eleştirilerden birinin de belediye tarafından tahsis edilen araçların şoförlerinin özlük haklarının vakıf bünyesinde olacağı belirtilmiş olmasına rağmen gerek şoförlerin istihdamı gerekse 4 yıllık süreçte yaklaşık 40.000 litre yakıt belediye tarafından

karşılandığına ilişkin olduğu, oysa ki protokolde böyle bir maddenin yer almadığı, protokolde Engelli Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi'nde yönetsel olarak görev alacak personelin özlük haklarının vakıf bünyesinde olacağı fakat bu sorumluluğun ek protokolde şirket üzerine devredildiği ve personelin özlük haklarının şirket tarafından karşılandığı,

Sonuç olarak bu protokolün Belediye Kanunu'nun ilgili maddeleri gereği mevzuata uygun olduğunun düşünüldüğü,

Söz konusu protokolün 10.02.2024 tarihinde sona erdiği, bundan sonraki süreçte ilgili mevzuat çerçevesinde değerlendirileceği

İfade edilmiştir.

Kamu idaresinin verdiği cevapta her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü, "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci ve "Belediye hizmetlerine gönüllü katılım" başlıklı 77'nci maddelerinin ilgili hükümlerinin sonuçları kapsamında engellilere yönelik projelerin, belediyelerin ortak hizmet projesi gerçekleştirebilecekleri projeler arasında yer aldığı, bahse konu protokolün, yer tahsisinden daha çok var olan bir Engelli Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezinin nasıl işletileceği ve tarafların yükümlülüklerinin belirlendiği bir protokol olduğu ileri sürülmüşse de ortak hizmet projesi belediyenin görev ve sorumluluk alanı içerisindeki somut bir konuya ilişkin olmalıdır. Dernek ve vakıflara belediye taşınmazlarının uzun süre kullanılması ortak hizmet projesi değil tahsis niteliğindedir. Bu nedenle, belediyeler tarafından dernek ve vakıflara kamu kaynağı kullanılabilmesi noktasında dolaylı yollardan da olsa yukarıda bahsedilen hükümlerin dışına çıkılamayacağı açıktır.

Yine Belediye tarafından tahsis edilen araçların şoförlerinin özlük haklarının Vakıf bünyesinde olacağı belirtilmiş olmasına rağmen gerek şoförlerin istihdamı gerekse 4 yıllık süreçte yaklaşık 40.000 litre yakıtın Belediye tarafından karşılanması hususuna ilişkin protokolde böyle bir maddenin yer almadığı iddia edilmişse de Tarafların sorumlulukları ve yükümlülüklerinin düzenlendiği Protokolün 5'inci maddesinde, Belediye tarafından tahsis edilen araçların şoförlerinin özlük haklarının vakıf bünyesinde olacağı açıkça belirtilmiştir. Yönetsel olarak görev alacak personelin özlük haklarına ilişkin ise bulguda bir eleştiri getirilmemiş olup Vakıf ile imzalanan ortak hizmet projesi protokolünün uygulanması açısından İdare tarafına tek taraflı yükümlülükler olduğu, İlk protokoldeki "Belediye" ifadesi

“Vakıf” olarak, “Vakıf” ifadesi ise “Şirket” olarak değiştirilerek devir protokolü yapıldığı açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla Kamu İdaresinin savunması her türlü izahtan varestedir.

Sonuç olarak, uygulamanın ortak bir projenin gerçekleştirilmesinden çok, belediye tarafından vakfa taşınmaz tahsisi ve yardım yapılması niteliğinde olması nedeniyle mevzuat hükümlerine aykırı olduğu açıktır. Bu nedenle, protokolün süresinin bitmesi ve kamu yararı gözetildiğinde mevcut uygulamanın bitirilmesine yönelik gerekli işlemlerin yapılması, aynı zamanda, Belediye tarafından protokol hükümlerine aykırı yersiz karşılanan maliyetlerin Vakıftan tahsil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 15: Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilen Kamu Zararının Tahsil Edilmemesi

Mahkeme kararıyla kamu zararı tutarı olduğu hükmedilen, kişilerden alacaklar hesabına kayıtlı 1.444.965,52 TL'nin, Maltepe Belediyesi tarafından tahsil edilmediği görülmüştür.

27.05.2016 gün ve 29724 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "140- Kişilerden alacaklar hesabı" na ilişkin 111'inci maddesinde;

“(1) Kişilerden alacaklar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Kişilerden alacakların doğuşu: Kişilerden alacaklar hesabına alınarak takibi gereken alacaklar;

1) Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlarla,

2) Denetim elemanlarının yaptıkları inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenleyecekleri raporlarla, ortaya çıkar.

...

ç) Alacakların tahsil şekilleri: Kişilerden alacaklar hesabında kayıtlı alacakların rızaen tahsili esastır. Rızaen tahsil edilemeyen alacaklar, özel kanunlarında yazılı hükümlere göre veya takas suretiyle ya da icra yoluyla tahsil edilir.

...

3) *İcra yoluyla tahsilat: Özel kanunlarındaki hükümler veya takas suretiyle tahsili mümkün olanlar dışında kalan alacaklardan, mahkemeler ve Sayıştay ilamları ile hüküm altına alındığı halde borçlu tarafından rızaen ödenmeyenler icra yolu ile tahsil edilir. ...*”,

19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği’nin “İcra yoluyla tahsilat” başlıklı 15’inci maddesinde;

“Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilir.

... ”,

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61 inci maddesinde;

“Değişik birinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 Md.) Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.”,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediye Başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38'inci maddesinin (f) bendinde;

“Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.” denilmektedir.

Yapılan incelemede, İstanbul Anadolu 68’inci Asliye Ceza Mahkemesinin 2015/726 esas ve 2017/847 K. no.lu kararına istinaden, kamu zararı tutarı olduğu hükmedilen 1.444.965,52 TL’nin 18.04.2019 tarihli ve 4535/1 no.lu muhasebe işlem fişi ile 140- Kişilerden alacaklar hesabına kaydedildiği, söz konusu alacağın tahsili için, Belediye tarafından borçlu kişiye 08.04.2019 tarihinde yazı tebliğ edildiği, fakat ilgili kişinin borcunu ödemediği, idarenin de söz konusu alacağın tahsiline yönelik başka iş ve işlemde bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; “2006/1 1058 Kamu

Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” esas alınarak iş ve işlemler yürütüldüğü, ancak İstanbul Anadolu 68. Asliye Ceza Mahkemesinin 2015/726 E. ve 2017/847 K. sayılı ilamının incelendiğinde kamu görevlisinin hapis cezası aldığı ve ilamın sonuç kısmında miktar yönünden tahsil edileceğine ilişkin bir hüküm bulunmadığının tespit edildiği, ilgili yönetmeliğin “Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi” başlıklı 7. maddesinde “(1) Kamu zararı 6 ncı maddede belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmak suretiyle; a) Kontrol, denetim veya inceleme, b) Sayıştayca kesin hükme bağlama, c) Yargılama, sonucunda tespit edilir. (2) Tespit edilen kamu zararına ilişkin yazı, tutanak, rapor, ilâm ve benzeri belgeler ilgili kamu idaresine gönderilir. ” hükmü kapsamında ilgili ilamla birlikte değerlendirildiğinde kesin hükme bağlı bir kamu zararı tespiti bulunmadığından tahsil işlemlerine başlanılmadığı, her ne kadar 140 Kişilerden alacaklar hesabında bu tutar gözüke de nitelik olarak incelendiğinde bu tutarın tahsile konu olmadığı, bu nedenle de bulgu konusu yapılan hususa ilişkin olarak yapılacak denetim sonucunda iş ve işlemlere devam edileceği ifade edilmiştir.

İstanbul Anadolu 68. Asliye Ceza Mahkemesinin 2015/726 E. ve 2017/847 K. sayılı ilamı incelendiğinde, her ne kadar kamu görevlisinin hapis cezası aldığı ve ilamın sonuç kısmında 1.444.965,00 TL ’nin tahsil edileceğine ilişkin net bir hüküm bulunmasa da;

Söz konusu mahkeme kararının “Kanıtların Tartışılması ve Kanaat” bölümünde “... kamu görevlisinin karar, işlem veya eylemi sonucunda (nedensellik) kamu kaynağında artışa engel veya eksilme olup olmadığı şartının gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit için yapılan çalışmada kamu kaynağından 1.444.965,00 TL tutarında yersiz bir ödemeye sebebiyet verildiği ve bu eksilmenin de kamu zararı kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini belirtir bilirkişi kurulu raporu birlikte değerlendirildiğinde sanığın üzerine atılı suçu işlediği kanaatine varılarak...hüküm kurulmuştur.” Denilerek kamu zararının belirtildiği,

Söz konusu mahkeme kararının “Hüküm A” " bölümünde “ ...meydana gelen zararın miktarı nazara alınarak” denilerek kamu zararına atıf yapıldığı

Göz önüne alındığında söz konusu kişilerden alacaklar hesabına kayıtlı 1.444.965,52 TL ’nin, Maltepe Belediyesi tarafından tahsil edilmemesi hukuka aykırılık teşkil edecektir.

Sonuç olarak, kamu zararının tahsil edilmemesinin hem kurum üst yöneticisi hem de diğer görevliler hakkında sorumluluk gerektireceği göz önüne alınarak, söz konusu alacağın tahsiline ilişkin olarak 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan “Kamu

Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ve ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak gerekli işlemlerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 16: Belediyenin Hayvanları Koruma Kanunu Gereği Kurması Gereken Hayvan Bakımevleri Kurmaması ve Bu Amaç İçin Kaynak Ayırmaması

Belediyenin, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurmadığı ve bu amaç için mevzuatta belirtilen ölçüde kaynak ayırmadığı görülmüştür.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’nun ek 1’inci maddesinde;

“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyeler, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurar.”

Söz konusu Kanunun geçici 4’üncü maddesinde ise;

“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.” denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Orman Genel Müdürlüğü İzin Ve İrtifak Dairesi Başkanlığınca Maltepe İlçesi Büyükbakkalköy Mahallesi Mevkiinde bulunan 37.815,22 m²’lik alanın, sokak hayvanları bakımevi yapılması için 31.07.2023 tarih ve 8769078 sayılı Olur ile 25 yıllığına Maltepe Belediyesi’ne tahsis edildiği, söz konusu arazinin 13.10.2023 tarihinde teslim alındığı, ama henüz Belediye tarafından hayvan bakımevinin kurulmadığı ve bu amaç için mevzuatta belirtilen ölçüde kaynak ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Hayvanları Koruma Kanunu gereği hayvan bakımevinin kurulması amacıyla ve yapım işi olması nedeniyle Fen İşleri

Müdürlüğü bütçesine ödenek konulduğu, Veteriner İşleri Müdürlüğü ile Fen İşleri Müdürlüğü'nün hayvan bakımevinin kurulması amacıyla gerekli işlemleri yürüttüğü ifade edilmiştir.

Hayvanları Koruma Kanununun geçici 4'üncü maddesinde belirtilen ölçüde kaynak ayrıldığına ilişkin kanıtların olmaması ve henüz Belediye tarafından hayvan bakımevinin kurulmaması nedeniyle İdarenin cevabına katılmak mümkün değildir.

Sonuç olarak, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu gereği, Belediyenin, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurması yanında bu amaç için mevzuatta belirtilen ölçüde kaynak ayırması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 17: 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Doğrultusunda Açılan Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması

Münhasıran mevcut gecekonduların ıslahı ve yeni gecekondu yapımının önlenmesi amaçlarıyla teşekkül ettirilen ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın (TOKİ) izni dâhilinde mevzuatta sayılan hizmetler kapsamında kullanılması gereken gecekondu fonunun amacı dışında Belediye faaliyetlerinde kullanıldığı görülmüştür.

Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler hakkında uygulanmak üzere 775 sayılı Gecekondu Kanunu 20.07.1966 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 12'nci maddesinde bu Kanun'da belirtilen hizmetlerin sağlanabilmesini temin için gelir kaynakları belirlenmiş, bu gelirlerin belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon teşkil edileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise,

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

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

b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin

yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) *Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.”* denilerek söz konusu fonda toplanan paraların, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın izni alınmak şartıyla hangi faaliyetlerde kullanılabileceği tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, bu fonda toplanan paraların anılan Kanun'da belirtilen alanlar dışında kullanılmaması gerekir.

Ancak yapılan incelemede, Kurum tarafından, 775 sayılı Kanun'un öngördüğü biçimde 102.26.00.00 muhasebe kodlu ve 102.39.00.00 muhasebe kodlu Banka hesaplarının oluşturulduğu, fakat söz konusu bu hesaplardan bir kısmının faizinin, Belediye'nin cari harcamalarında kullandığı hesaba aktarıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ilgili hesaba ait faizlerin kanunda belirtilen amaçlar dışında kullanılmaması hususunda gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin gecekondü fonu kapsamındaki gelirlerinin, ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 18: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Olması

İdare tarafından tahakkuk kayıtları yapılan bazı gelirlerin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38'inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir.

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

Yapılan incelemede, Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bina, arsa ve arazi vergisi ile işyeri çevre temizlik vergisi gibi önemli gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilat oranlarının sırasıyla %73, %67,52, %42,95 ve %43,05 olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu gelir kalemlerine ait tahsilat oranlarının artırılması gerekmektedir.

BULGU 19: Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermediği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde; vergi sorumlusunun, verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olduğu; aynı Kanun'un müteakip maddelerinde geçen "mükellef" tabirinin vergi sorumlularına da şamil olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un 11'inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2021 Nisan – 2022 Aralık dönemlerini kapsayan vergi borcunun yapılandırıldığı, ödemelerin taksitler halinde gerçekleştirildiği, İdarenin 2023 yılı sonu itibari ile yapılandırma haricinde Gelir İdaresi Başkanlığı'na 28.438.040,00 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcunun bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; nakit sıkıntısı nedeniyle ödenemeyen tutarlarla ilgili çalışmalar yapıldığı, borçların zamanında ödenmesi için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermemesi İdare için haksız bir yabancı kaynak yarattığı gibi hukuki sorumluluk da doğurmaktadır. Ayrıca zamanında ve tam ödenmeyen tutarlar için katlanılacak gecikme zamları ve vergi ziyayı da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olacağından ödemelerin düzenli olarak yapılmaya devam edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 20: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımı Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

Asgari ücret destek primi tutarlarının Belediyenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 68'inci maddesinin birinci fıkrasında; haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan ve Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında yani hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan sigortalıların işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) ödeyeceği sigorta primlerinden, (a) ve (b) bentlerinde belirtilen gün sayıları ile 2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın mahsup edileceği ve bu tutarın Hazinece karşılanacağı hüküm altında alınmıştır.

Maddenin sekizinci fıkrasında, yine 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesileceği ifade edilmiştir.

Buna göre, belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idarelerden biri olduğu için, yukarıda yer verilen Geçici 68'inci maddenin sekizinci fıkrasında tanımlanan hizmet alımlarında, asgari ücret prim desteğini uygulayacaklardır.

Geçici 68'inci maddenin onuncu fıkrasında ise bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların, "Kurum" tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. 5510 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı maddesinden anlaşıldığı üzere yukarıdaki maddede geçen "Kurum" tabiri ile Sosyal Güvenlik Kurumu kastedilmiştir. Yukarıdaki fıkra ile yetkilendirilen SGK, bu

yetkisini Geçici 68'inci maddenin usul ve esaslarını belirlediği 10.02.2016 tarihli ve 2016/4 sayılı Genelge'yi yayımlayarak kullanmıştır.

Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6'ncı maddesine göre; işverenlerin hak edişinden kesilecek veya emanete alınacak tutarlar, destek tutarının Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek kesinleşmesinin ardından genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacaktır. Eğer emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla olursa bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilecek; borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilecektir.

Bu durumda kamu idareleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında; ödenecek sosyal güvenlik primlerinden, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinde belirtilen tutardaki asgari ücret destek primlerini o yıl boyunca ödediği hak ediş tutarlarından keserek genel bütçeye göndermekle yükümlüdür.

2016 yılında yukarıda anlatıldığı şekilde uygulanmakta olan Asgari Ücret Destek Primi uygulaması, 27 Ocak 2017 tarihli ve 29961 numaralı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2017 yılında da uygulanmaya devam edilmiştir. Söz konusu Kanun'un 27'nci maddesi ile 5510 sayılı Kanun'a Geçici 71'inci madde eklenmiş, bu maddeye dayanılarak da 2016 yılında olduğu gibi Sosyal Güvenlik Kurumunca 2017/9 sayılı Genelge çıkarılmıştır.

2017/9 sayılı Genelge'de, 2016/4 sayılı Genelge'deki gibi desteğin genel bütçeye gönderileceğine dair ayrı bir başlık bulunmamakla birlikte, 6.4 numaralı, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvurulması Gereken Kurum" başlığı altında; kurum ve kuruluşların (işyerlerinin) 5018 sayılı Kanunun eki I sayılı cetvele (genel bütçe kapsamındaki kuruluşlar içine) girip girmediği, ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hak edişlerden yaptığı kesintilerin her ay mı yoksa yılsonunda mı Hazineye aktarılacağı, Hazineye aktarılan tutarların hangi hesaplarda muhasebeleştirileceği gibi hususların muhatabının Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü olduğu ifadesinden açıkça anlaşıldığı üzere destek tutarlarının genel bütçeye gönderilme durumunda bir değişiklik olmamıştır.

Destek tutarlarının genel bütçeye gelir kaydedileceğinin düzenlendiği, yukarıda ayrıntısına yer verilen 2016/4 sayılı Genelge'nin 6'ncı maddesinde yapılan düzenleme ile 2017/9 sayılı Genelge'nin, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvurulması Gereken Kurum" başlığı altında, bu konuyla ilgili yukarıda yer verilen cümleler, 2018/20 sayılı Genelge'de de aynen yer almıştır.

Özetle; 2016, 2017 ve 2018 yıllarında çıkarılan üç farklı kanun ile 5510 sayılı Kanun'a Geçici Madde 68, Geçici Madde 71 ve Geçici Madde 75 eklenmiştir. Bu maddelere ilişkin olarak SGK tarafından yayımlanan üç ayrı genelge ile bahsi geçen idareler emanet hesaplarında izledikleri destek tutarlarını genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere göndermekle yükümlü kılınmıştır.

Yapılan incelemede; mal müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılında 900.934,83 TL, 2017 yılında 1.829.073,94 TL, 2018 yılında 2.007.142,21 TL'ye ulaştığı ve bu tutarın genel bütçeye aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; genel bütçeye aktarılması gereken hakedişlerden kesintisi yapılan asgari ücret destek primlerinin her ayın sonunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü hesabına aktarıldığı ifade edilmiş ve bu ödemeye ilişkin 29.12.2023 tarihli ve 19229 yevmiye no.lu muhasebe işlem fişi ek olarak gönderilmiştir.

İdarenin gönderdiği muhasebe işlem fişi incelendiğinde gönderilen tutarın 34.452,88 TL olduğu görülmüştür. Ancak, bulguda emanet hesaplarda tutulan ve gönderilmesi gereken toplam tutarın 4.737.150,98 TL olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primlerinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne değil, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

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

BULGU 21: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede; İdare tarafından, 2023 yılı sonu itibarıyla 65.810.225,89 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği, 362- Fonlar veya diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilat hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu katkı payının, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 7. Maddesi gereğince; İller Bankası A.Ş. tarafından genel bütçe vergi gelir payından kesilerek alacaklı idare olan YİKOB' a ödendiği ifade edilmiştir.

İdarenin cevabına kanıt olarak gönderdiği 04.04.2024 tarih ve 4840 numaralı yevmiye fişinden, 2023 yılı sonu itibarıyla ödenmesi gereken 65.810.225,89 TL'den, sadece 6.950.896,69 TL'nin 04.04.2024 tarihinde YİKOB' a ödendiği anlaşıldığından, İdarenin cevabına katılmak mümkün değildir.

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

BULGU 22: Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi

Belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi olan binaların inşaat sınıflarının tayininde, aynı bina içerisinde bulunan dairelerin farklı inşaat sınıfları üzerinden vergilendirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Vergi değeri" başlıklı 29'uncu maddesinde; binalar için emlak vergi değerinin, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa veya arsa payı vergi değerinin toplamı olduğu ifade edilmiştir.

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı" başlıklı 10'uncu maddesinde, binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar dikkate alınarak binalar, lüks inşaat, birinci sınıf inşaat, ikinci sınıf inşaat, üçüncü sınıf inşaat, basit inşaat olmak üzere beş sınıfa ayrılmıştır. Tüzük'ün "İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması" başlıklı 20'nci maddesinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin; binaların kullanılış tarzları, inşaat neveleri ve sınıflarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca birlikte belirleneceği ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan olunacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede her bütçe yılından önce yayımlanan, Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğ eklerinde yer verilen "Binaların metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösterir cetveller" incelendiğinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre belirlendiği görülmektedir.

Diğer taraftan, Tüzük'ün 3'üncü maddesinde; inceleme yetkisine sahip memurların, mükelleflerden emlakın genel durumuna, kullanılış tarzına ilişkin gerekli bilgileri isteyebileceği, 4'üncü maddesinde ise; inceleme yetkisine sahip memurların, vergi değeri takdir edilecek bina, arsa ve araziye gezip görebileceği ifade edilmiştir.

Buna göre, emlak vergi değerinin metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa veya arsa payı vergi değerinin toplamı olduğu, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre farklılık gösterdiği ve bina sınıfının olması gerekenden daha düşük bir sınıf

olarak belirlenmesinin gelir kaybına neden olacağı dikkate alındığında, bina vergi değerlerinin doğru tespiti için beyana esas binaların sınıflarının doğru şekilde belirlenmesi gerekmekte, buna ilişkin olarak ise yetkili memurların binaları yerinde inceleyebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bazı emlak vergisi tahakkuklarında, aynı bina içerisinde bulunan dairelerin farklı inşaat sınıfları üzerinden vergilendirildiği görülmüştür. Örneğin, yukarıda yer verilen tüzüğe göre 2'nci sınıf olarak belirlenecek bir binada bazı daireler 3'üncü sınıf bazı daireler ise 2'nci sınıf olarak kabul edilmiş ve inşaat maliyeti bu sınıflar üzerinden hesaplanmıştır. Bu durum, inşaat sınıfının olması gereken düşük belirlendiği durumlarda gelir kaybına neden olabileceği gibi aynı bina içerisinde bulunan ve aynı inşaat sınıfı içerisinde yer alması gereken binaların sahiplerinden farklı tutarlarda vergi alınmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, binaların inşaat sınıflarının sağlıklı bir şekilde tespit edilmesini teminen aynı sınıf üzerinden vergilendirilmesi gereken binaların inşaat sınıflarının düzeltilmesine yönelik çalışmalar tamamlanmalıdır.

BULGU 23: Bina İnşaat Harcı Matrahının Hatalı Hesaplanması

Bina inşaat harcı matrahına ilişkin konut alanı hesabında ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlüklerin hariç tutulmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatının bina inşaat harcına tabi olduğu, Ek 3'üncü maddesinde ise bina inşaat harcının mükellefinin inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Matrah" başlıklı Ek 4'üncü maddesinde bina inşaat harcının matrahının her bir konut veya işyeri biriminin "ayrı ayrı" inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu ifade edilmiş, konut alanının hesabında ortak yerlerden gelen alanların hesaba dâhil edilmeyeceği, işyeri alanlarının hesabında ise söz konusu alanların da dâhil edilerek matrahın bulunacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlerin yanı sıra bina inşaat harcının hangi tarifeye göre alınacağı Ek 6'ncı maddede hükme bağlanmış olup, aynı Kanun'un 96'ncı maddesi kapsamında 07/05/2005 tarihli ve 25808 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2005/8730 sayılı Bakanlar

Kurulu Kararı ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 65, 74, 77, 84 ve ek 6'ncı maddelerinde belirlenen maktu harç tarifelerinin, belediye grupları itibarıyla hangi tutarda uygulanacağı belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatının bina inşaat harcına tabi olduğu, bina inşaat harcının matrahının inşaat sahasının yüzölçümü olacağı, konut inşaatlarında inşaat alanının tespitinde ilgili mevzuat hükmünde sayılan ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlüklerin hariç tutulacağı, bina inşaat harcının hesaplanmasında ise söz konusu Bakanlar Kurulu kararında belirlenen tarifelerin esas alınacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bina inşaat harcının matrahına esas olan inşaat sahasının yüzölçümünün belirlenmesinde sığınak, merdiven sahanlığı, müşterek garaj, depo, kalorifer ve kapıcı dairesi gibi ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlüklerin hariç tutulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Matrah" başlıklı Ek 4'üncü maddesinde bina inşaat harcının matrahının her bir konut veya işyeri biriminin "ayrı ayrı" inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu, bu yüz ölçümlerine göre inşaat harcının hesaplandığı ve gerekli mevzuat hükümlerinin uygulandığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, bina inşaat harcının matrahının her bir konut veya işyeri biriminin "ayrı ayrı" inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu, bu yüz ölçümlerine göre inşaat harcının hesaplandığı ifade edilmişse de bulguda da belirtildiği üzere konut alanının hesabında ortak yerlerden gelen alanlar hesaba dâhil edilmemelidir.

2464 sayılı Kanun'un açık ve amir hükmü uyarınca bina inşaat harcına ilişkin matrahın hesabında bağımsız birimlerin ayrı ayrı değerlendirileceği ve bağımsız birimin girdiği tarife dilimine göre hesaplamanın yapılacağı hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Uygulamanın bu husus dikkate alınmadan yapılması İdare gelirlerinde kanuni dayanağı olmayan bir artışa sebep olmakta ve yapılan işlemlerin mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilmesine sebebiyet vermektedir.

Sonuç olarak, bina inşaat harcı hesaplamalarının ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 24: Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç konusu yapılan hizmetler için İdare tarafından ayrıca iskân kontrol ücreti ve yeni açılacak iş yerlerinden ruhsat ücreti tahsil edildiği görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak "karşılıklı" ve "belirli bir hizmet bedeli" olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

Belediye gelirleri açısından harçlar önemli bir yer teşkil etmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda, belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun'un ikinci kısmı tamamen harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Mezkûr Kanun'un 85'inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik" 21.08.1981 tarihli ve 17435 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik'te Kanun'da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı şekilde anlatılmış, Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ise Yönetmelik'te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ayrıca Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesinde belediyelerin, bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun ve bu Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun'da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz

konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için Belediye meclisince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği, söz konusu ücretlerin zorunlu tutulduğu, ödenmemesi durumunda harç konusu hizmetin de İdare tarafından tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin örneklere aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir.

a) İskân kontrol ücretleri

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak yapı kullanma izni harcı alınmaktadır. İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak iskân kontrol ücreti talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı kullanma izni harcına" tabi tutulmuş, 84'üncü maddesinde ise bu harca ilişkin en az ve en çok tutarlara yer verilmiştir.

Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinde yapı kullanma izni harcının konusunu oluşturan "yapı kullanma izninin" belediye fen ve sağlık görevlilerince yapının tamamlanmasını müteakip, İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapılan kontrol sonucunda verilen iskân (oturma) izni olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde de yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti üzerine söz konusu iznin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir başka deyişle yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, mezkûr harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken hem yapı kullanma izni harcının alınması hem de iskân kontrol ücretinin talep edilmesi mevzuata uygun değildir. Böyle bir uygulama

aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye Meclisince belirlenen ücret tarifesine istinaden iskân (yapı) kontrol ücreti alındığı, alınan bu ücretin yapının kontrolü nedeniyle teknik eleman hizmeti ücreti olduğu ve iskân harcı ile farklılık arz ettiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare harç konusu yapılmayan hizmet karşılığında bu ücretin alındığını belirtse de denetimlerde söz konusu ücretlerin ödenmeden yapı kullanma izin belgesi alınamadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin İdare tarafından tahsil edildiği görülmüştür. Bulguda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere, yapı kullanma izin belgesi ile birlikte tahsil edilen iskân kontrol ücretleri aslında söz konusu harçlar karşılığında teknik eleman hizmeti de dâhil olmak üzere verilen hizmetlerin içinde yer alan unsurlardır. Bu nedenle ayrıca ve zorunlu olarak tahsil edilmesi mevzuata aykırıdır.

b) Ruhsat ücreti (Yeni açılacak işyerlerinden)

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir. Aynı Kanun'un 84'üncü maddesinde bu harca ilişkin metrekaşe bazında en az ve en çok alınması gereken tutarlara yer verilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm iş yerleri ve işletmelere belediyeler tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği, bu iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde insan sağlığı, çevre kirliliği, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması gibi kriterlerin esasa alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise "İşyeri açma ve çalışma ruhsatı" ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir.

"Ruhsat" kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te iş yeri açılması

İçin bazen “ruhsat” bazen “izin” ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, 2464 sayılı Kanun’da yer alan işyeri açma izni harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik’in 5’inci maddesinde iş yerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12’nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde ilgili kurum tarafından bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın kesinleşeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, iş yeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni harcı haricinde ruhsat ücreti adı altında bir bedel daha alındığı tespit edilmiştir. Söz konusu ücret ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda iş yeri açma izni yani ruhsatı için sunulan hizmetler karşılığında harç alınacağı belirtilmiş, gerek 3572 sayılı Kanun’da gerekse de bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde başvurunun değerlendirilmesi ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının kontrol işlemleri ruhsat süreçleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla zaten ruhsat süreçlerinde yer alan kontrol, muayene, ruhsat gibi hizmetler için iş yeri izni harcı dışında ayrıca ücret alınması mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Ruhsatın düzenlenmesi” başlıklı 12’nci maddesindeki “*Sıhhî işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1’de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir. Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılmasında bu Yönetmeliğin dördüncü kısmında belirtilen süreler geçerlidir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı müracaatı sırasında bu Yönetmelikte belirtilen bilgi ve belgeler dışında başka herhangi bir belge istenemez ve başvuru formundaki beyana göre ruhsat işlemleri sonuçlandırılır.*” hükmüne istinaden ruhsat verildiği, beyana istinaden ruhsatın

düzenlenmesinin ardından yine aynı Yönetmelik'in "İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi" başlıklı 13'üncü maddesindeki "*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir.*" hükmüne istinaden de işletmenin şartları sağlayıp sağlamadığı mahallinde kontrol edildiği ve işletmenin ruhsatının kesinleştirildiği veya iptal edildiği,

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda işyeri açma ve çalışma izni için sunulan hizmetler karşılığında alınması öngörülen harcın yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in ilgili maddelerindeki evrakların kontrol edilerek beyana istinaden ruhsatın düzenlenmesi ve ruhsatların kesinleşme sürecinde kontrolleri içerdiği, bu evrak inceleme ve iş yeri kontrol safhasını içeren işlemler için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen iş yeri açma izni harcı alındığı,

- İdare tarafından yeni açılacak iş yerlerinden alınmakta olan ruhsat ücretinin ise iş yeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "*Ruhsatın düzenlenmesi*" başlıklı 12'nci maddesindeki "*Sıhhi işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1'de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder.*" hükmündeki ruhsat başvurusu yapmadan önce tamamlamış olmaları gereken Yönetmelik hükümlerinin ön inceleme talebi ile İdarenin yetkili personeli tarafından mahallinde fenni, sıhhi, itfaiye ve çevre denetimlerinin yapılabilmesi için alındığı,

- Ruhsat ücretinin henüz ruhsata başvurmamış işletmelerin ön inceleme talebiyle İdarenin teknik personelinden aldıkları hizmetin bedeli olarak tahsil edildiği,

İfade edilmiştir.

İdarenin ruhsat başvurusu yapılmadan önce, önce inceleme talebi ile yetkili personelin fenni, sıhhi, itfaiye ve çevre denetimlerinin yapılabilmesi için ücret alındığı ifadesine katılmak mümkün değildir. Zira ruhsat başvurusu yapılmadan işletmelerin İdareye başvuru yapmasında mantık hatası bulunmaktadır. İş yeri açmak isteyen gerçek ya da tüzel kişiler, İdareye ruhsat başvurusunda bulunduktan sonra söz konusu sürecin başlaması işin doğası gereğidir. İdarenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesindeki süreçler ve verdiği hizmetler bir bütündür ve hepsi temelde ruhsatın düzenlenmesi ile ilgilidir. Bu nedenle, iş yeri ruhsatı için başvuranlardan işyeri açma izni harcı dışında, harç gibi zorunlu tutularak ruhsat ücreti adı altında bir bedel daha alınmasında hukuka uyarlık yoktur.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

İdare tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin en kısa zamanda mevzuata uygun hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 25: Yasal Süresi İçinde İmar Programı Yapılmaması Sebebiyle Eksik Emlak Vergisi Alınması

İmar planı yapıldıktan sonra yasal süresi içinde imar programı yapılmaması sebebiyle imar planıyla kısıtlanmış taşınmazlardan emlak vergisinin uzun süre 1/10 oranında alındığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Ödeme süresi" başlıklı 30'ncü maddesinde kanunlar veya diğer kamu düzeni koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina arsa ve arazinin vergisinin, kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunacağı, kısıtlamanın kaldırılması halinde kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren emlak vergisinin tüm vergi değeri üzerinden ödeneceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen verginin 9/10'unun bina, arsa veya arazinin satılması, istisnai veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik halinde, tahsilat zamanına uğramamış olanlarının muaccel hale geleceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca kanunla ve diğer mevzuatla yapılan kısıtlamaların neler olduğu, süresi, tevsiki ve kısıtlama koyan kamu organlarının görevleri ve sorumluluklarının Hazine Maliye Bakanlığınca, Milli Eğitim, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıklarının mütalaaları alınarak hazırlanacak bir yönetmelikle tanzim olunacağı hususu da düzenlenmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik'in 1'inci maddesinde Emlak Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesi gereğince tasarrufu kısıtlanmış sayılacak bina, arsa ve araziyle kısıtlamayı koyan kamu organlarının görev ve sorumluluklarının bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edileceği açıklanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 2'nci maddesinde imar planlarında resmi yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılmış olması sebebiyle üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmeyen arsalar ile esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyen binaların tasarrufunun kısıtlanmış sayılacağı, bu hallerde kısıtlı olarak vergilemenin, imar planının kesinleştiği tarihi izleyen yıl başından itibaren yapılacağı ve kısıtlamanın ilgili arsa veya binanın bulunduğu alanın imar programına alınıncaya (imar programının kesinleştiği tarihe) kadar devam edeceği ifade edilmiştir.

Öte yandan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali" başlıklı 10'uncu maddesinde belediyelerin imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde bu planını tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlamak zorunda oldukları, imar programlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılınca veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen hakların devam edeceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin imar planını yaptıktan sonra en geç üç ay içerisinde bu planlara ilişkin imar programlarını da yapması gerektiği, aksi durumda imar planları ile tasarrufu kısıtlanmış taşınmazların emlak vergilerinin uzun süre olması gereken tutarın 1/10'u kadar alınması durumunun ortaya çıkacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde bulunan ve imar planları ile tasarrufu kısıtlanan taşınmazların, emlak vergilerinin yasal süresi içinde imar programı yapılmaması sebebiyle uzun yıllar 1/10'u kadar alındığı, böylece İdarenin gelir kaybına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından imar planı yapıldıktan sonra yasal süresi içinde imar programlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 26: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçiler için Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin, yaklaşık SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla Şirket tarafından söz konusu yükümlülüklerin ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, bunun sonucunda ise söz konusu borçların yapılandırılarak zamlı bir şekilde ödendiği görülmüştür.

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

İdarenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptıkları ödemeler; net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin SGK primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; genel bir kaynak yetersizliğinin, belediyelerde görülen geçmiş yılların birikimi ile kronikleşmiş mali imkânsızlıkların sonucu olduğu, 696 KHK kapsamında hizmet alımlarında üst yüklenicinin İdare olması ve işçi alacaklarının diğer takipli alacaklardan önce gelmesi sebebi ile hakediş ödemelerinde işçi alacakları kısmının ödenmeye çalışıldığı, bu durumun genel nitelikteki mali kaynak yetersizliği nedeniyle ortaya çıktığı, herhangi bir gecikme zammı ve gecikme faizi ödenmesine sebebiyet verme kastıyla hareket edilmediği, bundan sonra da mali imkanlar dâhilinde bulguda belirtilen hususların ortaya çıkmaması amacıyla gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin; sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken SGK primleri ve çeşitli vergi tutarlarının da dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir. Böylece alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken söz konusu kalemler zamanında ödenerek İdare bütçesine gecikme zammı- faizi gibi ek yük binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımını sağlanabilecektir.

BULGU 27: Belediye Personelinin Diğer Kurumlarda Uzun Süreli Görevlendirilmesi

İdarede memur ve kadrolu işçi olarak istihdam edilen bazı personelin İstanbul Valiliği ile Maltepe Kaymakamlığında uzun süreli görevlendirildiği görülmüştür.

Memur personelin kurumlar arası geçici görevlendirmesine ilişkin hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 8'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği açıkça hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurların, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

İdarenin iki memur personelinin, İstanbul Valiliği ve Maltepe Kaymakamlığında devam eden görevlendirilmelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 13: Memur Personelin Görevlendirilme Tablosu

Sıra No	Kadro Unvanı	Görevlendirildiği Kurum	Görevlendirildiği Tarih
1	Mühendis	İstanbul Valiliği	13.06.2014
2	V.H.K.İ.	Maltepe Kaymakamlığı	7.03.2016

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediyelerin, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. İdarenin işçi, sözleşmeli ve taşeron statülerinde istihdam edilen personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilmesine cevaz veren Kanun hükmünden anlaşılacağı üzere, söz konusu görevlendirmelerin geçici süreli olması esastır.

İdarenin üç işçi personelinin, Maltepe Kaymakamlığında devam eden görevlendirilmelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 14: İşçi Personelin Görevlendirme Tablosu

Sıra No	Statüsü	Görevlendirildiği Kurum	Görevlendirildiği Tarih
1	Kadrolu İşçi	Maltepe Kaymakamlığı	25.12.2009
2	Kadrolu İşçi	Maltepe Kaymakamlığı	22.05.2009
3	Kadrolu İşçi	Maltepe Kaymakamlığı	10.02.2015

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere, İdarede memur olarak istihdam edilen iki personelin ve kadrolu işçi olarak istihdam edilen üç personelin İstanbul Valiliği ile Maltepe Kaymakamlığındaki görevlendirmelerinin uzun süreli olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; belediye personelinin diğer kurumlarda uzun süreli görevlendirilmesi ile ilgili gerekli çalışmaların başlatıldığı ve gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Hizmetlerin İdarelerin kendi personeli eliyle gördürülmesi esastır. Ancak, 5393 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanun olağanüstü şartların oluşması, geçici iş yükünde artış olması veya kısa sürede personel teminin mümkün olmaması gibi istisnai durumlarda kurumlar arası geçici görevlendirmeye imkân tanımıştır. Buna göre, geçici süreli görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüşmemesi ve amacı dışında kullanılmaması gerektiği açıktır. Geçici olarak diğer kurumlarda görevlendirilen personelin mali ve özlük hakları ise İdare bütçesinden karşılanmaktadır. İstanbul Valiliği ve Maltepe Kaymakamlığında geçici olarak görevlendirilen 5 personel için İdarenin 2023 yılındaki toplam personel gideri 2.837.920,76 TL tutarındadır.

Hal böyle iken, Valilik ve Kaymakamlıkta görevlendirilen personelin yıllardır asli görevleri ile bağları tamamen kesilmiş, ücret ve mali haklar dışında İdareyle hiçbir ilgileri kalmamıştır. Bu şekilde süreklilik arz eden görevlendirmeler, mevzuatın amacına aykırılık teşkil ettiği gibi İdarenin personel giderleri açısından da külfet oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin üç işçi personelinin, Maltepe Kaymakamlığında devam eden görevlendirilmelerini iptal etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi

İdare personelinin, belediye sınırları içerisindeki 18 mahalle muhtarlığında görevlendirildiği görülmüştür.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'un 20'nci maddesinde; "*Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç alınır ve alınan harç miktarı, evrak ve vesikalar üzerinde gösterilir.*" ifadelerine yer verilmiş, aynı Kanun'un 21'inci maddesinde ise muhtarlık işlerinin tedviri için lüzumlu kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi masrafların bu harçlardan ödeneceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasının belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacağı açıklanmıştır. Mezkûr maddenin üçüncü fıkrasında da "*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar.*" ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, İdarenin muhtarlıklara kira, ısıtma ve aydınlatma gibi ayni yardımları yapabileceği, "ayni yardım ve desteği sağlar" ifadesinden personel görevlendirilmesi yorumunun çıkarılmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Kaldı ki, İdare tarafından zaten belediye sınırları içerisindeki muhtarlıkların elektrik, doğalgaz ve su faturaları ödenmektedir. Ayrıca muhtarlıkların, belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile belediye taşınmazlarında işlemlerini yürütmesi göz önüne alındığında kira giderlerinin de dolaylı olarak İdare tarafından karşılandığı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde yer alan 18 muhtarlıkta, 696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan İdare personelinin görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve Yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinde "*Belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; Kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde*

yürütülmesini sağlar.” denildiği, Belediyeye mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması hususunda aynı yardımın yanı sıra bütçe imkanları ölçüsünde gerekli desteği sağlama görev ve yetkisinin verildiğini,

- Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; *“Mahalli İdareler ile Merkezi İdareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçlarını karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.”* denilerek, belediyelerin muhtarlıkların aynı ihtiyaçlarının karşılanmasının yanı sıra personel ve araç gibi ihtiyaçlarını da temin edebileceği anlaşıldığı,

- Aynı Kanun'un, “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin (a) bendinde; *“Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak...”* hükmü yer aldığı, bu maddeden vatandaşların mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için her türlü faaliyeti gerçekleştirebileceği anlaşıldığı,

- Muhtarlıkların mahalli müşterek niteliğinin tartışmasız olduğu ve kamu görevi ifa ettikleri de 15.11.2017 tarihli ve 41757 dosya – 43654 tutanak numaralı Sayıştay Başkanlığı Temyiz Kurulu Kararlarında net bir şekilde belirtildiği,

- 5393 sayılı Belediye Kanun'un 15'inci maddesine istinaden, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, vatandaşların taleplerinin alınması, mahalli nitelikte sorunların araştırılması, belediye ile ilgili talep ve isteklerin tespit edilmesi, ilgili birimlere iletilmek üzere rapor oluşturularak belediye yönetimine ulaştırılması ve bu nitelikteki hizmetlerin yürütülebilmesi için İdare sınırları içerisinde yer alan mahalli müşterek niteliği tartışmasız olan ve kamu hizmeti ifa eden muhtarlıklarda personel görevlendirildiği,

İfade edilmiştir.

İdarenin muhtarlığa gerekli desteğin sağlanması ifadesinden, personel ihtiyaçlarının temin edilebileceği anlaşıldığı minvalindeki açıklamasına katılmak mümkün değildir. İdare, “destek” mefhumunu kendisinden önce gelen “aynı” bağlamından bağımsız olarak geniş anlamda değerlendirmekte ve hatalı bir yorumda bulunmaktadır. Zira burada Kanun'un lafzi yorumu ile anlaşılması gereken, belediyelerin muhtarlıklara aynı yardım ve aynı desteği sağlayabileceğidir. Kanun koyucunun aksi bir amacı olsa idi, “aynı” ayırımına gitmeyeceği aşikârdır.

Ayrıca, muhtarlıklardaki personel görevlendirmelerinin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında yapılmasının da imkânı bulunmamaktadır. Anayasa'ya göre kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Mahalle kurulması, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olduğundan mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını söylemek mümkün değildir. Buna göre, mahalle muhtarlıkları, Anayasa'da mahalli ve merkezi idare kapsamında değerlendirilmediğinden 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi kapsamında değerlendirilerek buralarda İdare personelinin görevlendirilmesi ilgili mevzuatıyla uyarlı değildir.

İdarenin, vatandaşların mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmesi hususunda ihtilaf bulunmamaktadır. Ancak bu faaliyetleri ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ve yasalara uygun olarak yapması hukuki devlet ilkesi gereğidir.

İdarenin bahsettiği 15.11.2017 tarihli ve 43654 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı incelenmiştir. Bahsi geçen Karar'da muhtarlıklara yapılan ücret mahiyetindeki nakdi yardımın mevzuat ile amaçlanan aynı yardım ve desteğin ötesine geçtiği belirtilmiş ve ilgili dairesi tarafından verilen kamu zararının tazmini hükmü tasdik edilmiştir. Yani, söz konusu Karar bulgu konusu tespiti destekler niteliktedir.

Her ne kadar İdare tarafından, muhtarlıklarda personelin vatandaşların talep ve görüşlerini iletmek için görevlendirildiği belirtilse de bu açıklamaya da katılmak mümkün değildir. Zira vatandaşların görüş ve taleplerinin İdareye iletebilmesi için başta hizmet binalarında başvuru noktaları, çağrı merkezi, sosyal medya hesapları, mail ve CİMER gibi birçok kanal mevcuttur. Sadece bu amaç için muhtarlıklarda personel görevlendirilmesi mevzuata aykırılık teşkil ettiği gibi personelin görev tanımı dışında muhtarlık işlerinde çalışması riskine de sebep olacaktır.

Yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere, muhtarlıklarda yapılan personel görevlendirmeleri, mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gibi İdare giderlerinde de artışa neden olmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin, muhtarlıklarda personel görevlendirmesi uygulamasından vazgeçmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

İdare ile en çok üyeye sahip sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, sosyal denge tazminatı dışında, mevzuatında yer almayan muhtelif düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" hükmü uyarınca kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere, ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle; toplu sözleşmede düzenlenmeyen bir hususta, ancak Kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir. Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşme'nin "Genel hükümler" başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında da "*Bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulamasına devam olunur.*" denilmektedir. Dolayısıyla sosyal denge sözleşmelerinde toplu sözleşme hükümlerinde yer almayan bir mali ve sosyal hakkın kamu görevlilerine ödenebilmesi için ancak 4688 sayılı Kanun hükümlerinde cevaz verilmiş olması gerekmektedir.

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, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan Kamu 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memur aylığının (ek göstergeler dâhil) %120'si olduğu; 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 belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr yasal düzenlemelerden görüleceği 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 hükümlerin konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

Yapılan incelemede, İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen 01.01.2022 – 31.12.2023 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge sözleşmesinde sosyal tesislerden ücretsiz veya indirimli yararlanma, konut edindirme yardımı, ücretli izin, kreş ve ulaşım gibi sosyal denge sözleşmelerinde yer almaması gereken ve bu yönüyle yasal dayanaktan yoksun konuların düzenlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; uluslararası sözleşmelere göre kamu çalışanları da dâhil olmak üzere bütün çalışanların toplu sözleşme yapma hakkı olduğu, Anayasa'nın 90'ıncı maddesine göre milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda milletlerarası anlaşma hükümlerinin esas alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak sosyal denge sözleşmesi, toplu sözleşme ya da toplu iş sözleşmesi statüsünde olmayıp münferit bir ödeme kaleminin ödenme usulüne ilişkin olarak şekil şartını karşılamak üzere imzalanan bir sözleşmedir. Bu nedenle sosyal denge sözleşmesinde sosyal denge tazminatı ödemesi dışında yer alan diğer düzenlemelerin bulunmaması gerekmektedir. Kaldı ki, söz konusu sosyal yardım ve haklar, sosyal denge sözleşmelerinin değil Toplu Sözleşmelerin kapsamında olabilecek hususlardır.

Sonuç olarak, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan tazminat dışındaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir konunun yer almaması gerekmektedir.

BULGU 30: Sayıştaya Verilmesi Gereken Belgelerin Süresinde Verilmemesi

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”a göre Sayıştaya verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgelerin süresi içerisinde verilmediği tespit edilmiştir.

Mezkûr mevzuatın “Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri” başlıklı 5’inci maddesinde; Sayıştay’a verilecek bilgi ve belgelerin neler olduğu ve hangi zamanda verileceği detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yukarıda yer verilen hükümler doğrultusunda belediye tarafından sunulması gereken defter, mali tablo ve belgelerin ilgili Usul ve Esaslarda belirtilen süreler içerisinde Sayıştay Başkanlığı’na verilmediği tespit edilmiştir.

Örneğin; birleştirilmiş veriler ocak ayı defterinin şubat ayı sonuna kadar gönderilmesi gerekirken 19.04.2023 tarihinde gönderildiği, birleştirilmiş veriler nisan ayı defterinin haziran ayı sonuna kadar gönderilmesi gerekirken 12.07.2023 tarihinde gönderildiği, birleştirilmiş veriler ağustos ayı defterinin eylül ayı sonuna kadar gönderilmesi gerekirken 25.10.2023 tarihinde gönderildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu ile ilgili olarak gerken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”a göre Sayıştaya verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgelerin süresi içerisinde verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yeni Hizmet Binasının İhalesiz Bir Şekilde Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Şartsız Bağış Olarak Yapılan Yeni Hizmet Binası İşinde Belirsizliklerin ve Hukuka Aykırılığın Bulunması” başlığıyla Bulgu 7 olarak yer almaktadır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması” başlığıyla Bulgu 8 olarak yer almaktadır.
Ortak Hizmet Projeleri Kapsamında Belediye Taşınmazları Üzerinde Sınırlı Ayni Hak Kurulması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

			bölümünde “Ortak Hizmet Projeleri Kapsamında Belediye Taşınmazları Üzerinde Sınırlı Ayni Hak Kurulması” başlığıyla Bulgu 13 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin, İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları Kapsamında Olan Yol Üstü Otopark İşletmeciliği Yetkisinin İdare Tarafından Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Vakfa Devredilerek Kullanılması” başlığıyla Bulgu 12 olarak yer almaktadır.
Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi” başlığıyla Bulgu 11 olarak yer almaktadır.
Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim

Taşınmazların Ecrimisil ya da Kira Karşılığında Kullanılması			Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Park Alanı Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Ecrimisil ya da Kira Karşılığında Kullanılması” başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi” başlığıyla Bulgu 24 olarak yer almaktadır.
Belediye Personelinin Diğer Kurumlarda Uzun Süreli Görevlendirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Belediye Personelinin Diğer Kurumlarda Uzun Süreli Görevlendirilmesi” başlığıyla Bulgu 27 olarak yer almaktadır.
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Doğrudan Hizmet

			Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi” başlığıyla Bulgu 26 olarak yer almaktadır.
Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Muhtarlıklarda İdare Personelinin Görevlendirilmesi” başlığıyla Bulgu 28 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması” başlığıyla Bulgu 29 olarak yer almaktadır.
Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına

			Gönderilmemesi” başlığıyla Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
İdare Envanterine Kayıtlı Taşıtlar ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İdare Envanterine Kayıtlı Taşıtlar ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması” başlığıyla Bulgu 6 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi” başlığıyla Bulgu 21 olarak yer almaktadır.
Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Hesaplanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Hesaplanması” başlığıyla Bulgu 1

			olarak almaktadır.	yer
--	--	--	-----------------------	-----