T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Aralık 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14
7. DENETİM BULGULARI 14
8. EKLER 67

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu 7
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 8
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 8

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
LTD	Limited
SAN	Sanayi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
ŞTİ	Şirket
TİC	Ticaret
TL	Türk Lirası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İdareye Ait Binanın Diğer Kamu İdaresine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

2. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirkete Taahhüt Ettiği Sermaye İçin Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

3. İdarenin Kendi Şirketine Ödediği Sermaye Tutarının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Eksik Kaydedilmesi

4. Taşınır Mal Kapsamındaki Tesislerin Mevzuatına Uygun Muhasebeleştirilmemesi Sebebiyle Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

5. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

6. Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması

www.balioglu.net

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bazı İlk Madde ve Malzeme Alımlarının İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

2. Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaca Aykırı Olarak İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

3. Gecekondu Fonu İçin Özel Bir Banka Hesabı Açılmaması

4. Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların İdare Bütçesinin İlgili Bölümlerinde Fon Geliri Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi ve Fona Ait Ödenek Tertibinin Bulunmaması

5. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

6. Bütçe ile Bütçe Gerçekleşme Tutarlarının Uyumlu Olmaması

7. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

8. Kirasını Sözleşmelerinde Belirtilen Sürelerde Ödemeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmeyerek İhale Yasaklısı Yapılmaması

9. Mülkiyeti Kamu İdaresine Ait Olan Taşınmazların Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

10. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

11. Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

12. Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Düzeyde Olması

13. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

14. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

15. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

16. Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

17. Spor Tesis Hizmetlerinden Herhangi Bir Ücret Talep Edilmemesi ve Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

18. Eğlence Vergisi Alınması Gereken İşyerlerine İlişkin Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması

19. Belediye Meclisince Belirlenen Ücret Tarifesinde Katma Değer Vergisine İlişkin Açıklama Yapılmaması

20. Gelirler, Tahsilat ve İcra Şefliklerinin İşletme Müdürlüğüne Bağlanması

21. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

22. Belediye ile İlgili Sendika Arasında İmzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinin Süresinin Belirlenmesinde Mevzuatta Öngörülen Süre Sınırına Uyulmaması

www.balioglu.net

23. İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

24. Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

25. Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımlarda Damga Vergisinin Hatalı Uygulanması

26. Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Bazı Alımlarda Piyasa Araştırmalarının Sağlıklı Yapılmaması

27. Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10'unun Aşılması

28. Kamu İhale Kanunu'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

29. İdarenin Toplam Borcunun Hesaplanmasında Bazı Borç Kalemlerin Hesaplamaya Dahil Edilmemesi ve Buna Bağlı Olarak Mevzuatında Belirtilen Borç Sınırının Aşılması

30. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi

31. Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı Olmaksızın veya Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırma Yapılmaksızın İlçe Belediyesince Otopark İşletilmesi

32. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Kamu İdaresinin Tabi Olduğu Mevzuat

İlçe Belediyesi tüm hizmetlerini temel olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre İdare faaliyetlerinin tabi olduğu temel kanunlar:

-5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

-6085 sayılı Sayıştay Kanunu,

-4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,

-4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,

-2886 sayılı Devlet İhale Kanunu,

-1319 Emlak Vergisi Kanunu,

-2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu,

-3194 sayılı İmar Kanunu,

-4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun,

-3572 İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun,

-775 sayılı Gecekondu Kanunu,

-657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

-4857 sayılı İş Kanunu,

www.balioglu.net

-775 sayılı Gecekondu Kanunu,

-6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun,

-5779 İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,

-6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun,

-4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı kararnameler:

-375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname,

-1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı genel yönetmelikler:

www.balioglu.net

-Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği,

-Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,

-Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği,

-Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik,

-Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik,

-Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği,

-Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği,

-Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Tesisler Hakkındaki Yönetmelik,

-6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği,

- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik,

-Taşınır Mal Yönetmeliği,

-Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği,

-Belediye Zabıta Yönetmeliği,

-Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği,

-Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı tebliğler ile usul ve esaslar:

-Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar Genel Tebliği,

-Tahsilat Genel Tebliği,

-Kamu İhale Genel Tebliği,

-Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği,

-İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar.

www.balioglu.net

1.1.2. Kamu İdaresinin Görevleri

İlçe Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri; bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmasının yanı sıra ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak; "*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, kentsel alt yapı, coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

www.balioglu.net

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine dahil edilmiştir.

Mahalli idarelere yönelik olarak görevden uzaklaştırma, soruşturma izni verilmesi, teftiş, denetim, inceleme, ön inceleme gibi hususlar ile onay ve izin gibi idari vesayetten kaynaklanan yetkiler İçişleri Bakanlığındadır. Dolayısıyla belediyelere ilişkin teknik konularda yetkili makam Çevre ve Şehircilik Bakanlığı iken, vesayet yetkisinin kullanımında İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri devam etmektedir.

Ayrıca, (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

5393 sayılı Kanun'a göre, İlçe Belediyesinin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye teşkilâtı; norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; özel kalem müdürlüğü ve teftiş kurulu müdürlüğüdür. Başkana bağlı 5 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin birimleri aşağıdadır:

Yazı işleri, fen işleri, zabıta, mali hizmetler, hukuk işleri, strateji geliştirme, basın yayın ve halkla ilişkiler, imar ve şehircilik, bilgi işlem, dış ilişkiler, plan ve proje, temizlik işleri, destek hizmetleri, kültür işleri, teftiş kurulu, özel kalem, sağlık işleri, insan kaynakları ve eğitim, sosyal destek hizmetleri, gençlik ve spor hizmetleri, park ve bahçeler, etüd proje, çevre koruma ve kontrol, ruhsat ve denetim, emlak ve istimlak, işletme, kentsel tasarım müdürlükleri.

1.2.2. Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin yedinci fıkrası gereği; norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; diğer bir ifadeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi belediye başkan yardımcıları dışında, belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu

500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. 2019 yılı Büyükçekmece ilçe nüfusu 254.103 olduğundan, 3 belediye meclis üyesi İdarede belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilecektir. Ancak Büyükçekmece Belediyesinde 2019 yılında bu kapsamda başkan yardımcısı görevlendirilmemiştir. Norm kadro kapsamında ise 5 belediye başkan yardımcısı İdarede görev yapmaktadır.

Belediyede istihdam edilen 429 personelin 203'ü memur, 174'ü işçi ve 52'si ise sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

1.2.3. Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Bütçe İçi İşletmeleri

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den fazla hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

Büyükçekmece Kent Organizasyon Sanayi Ticaret AŞ.

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den az hisseye sahip oldukları ortaklıkları bulunmamaktadır.

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmesi bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

1.3.1. Kamu İdaresinin Bütçe Yapısı

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

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

1.3.2. Kamu İdaresinin Kullandığı Kaynaklar

Belediye gider ve harcamalarını gerçekleştirirken aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

a) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesinde sayılan kaynaklar:

-Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları

-Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay

-Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler

-Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler

-Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler

-Faiz ve ceza gelirleri

-Bağışlar

-Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler

-Diğer gelirler

b) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belirtildiği üzere borçlanma suretiyle kaynak yaratılabilir.

c) İlçe Belediyesinin kullandığı diğer bir kaynak da 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesi gereği Belediye için genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır.

1.3.3. Bütçe Ödenekleri Tablosu ile Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Gider Türü (1. Düzey)	Bütçe ile Verilen Ödenek(TL)	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler	Ek Ödenek (Yedek Ödenek)	Yıl İçinde İptal Edilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı(TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	53.210.650,00					48.193.667,91	
S.G.K Dev. Prim. Giderleri	8.884.850,00					7.684.978,09	

www.balioglu.net

Mal ve hizmet Alım Giderleri	253.637.402,66					210.489.336,76	
Faiz Giderleri	11.542.000,00					10.476.037,83	
Cari transferler	6.855.981,34					5.514.419,52	
Sermaye Giderleri	65.572.116,00					51.522.351,78	
Sermaye Transferleri	2.700.000,00					1.441.550,24	
Borç Verme	0					0	
Yedek Ödenekler	6.597.000,00					0	
Toplam	**409.000.000,00**					**335.322.342,13**	

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe(TL)	Ek Bütçe(TL)	Gerçekleşen(TL)	Gerçekleşme Oranı%
830	01	Personel Giderleri	53.210.650,00		48.193.667,91	91
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	8.884.850,00		7.684.978,09	86
830	03	Mal ve hizmet Alım Giderleri	253.637.402,66		210.489.336,76	83
830	04	Faiz Giderleri	11.542.000,00		10.476.037,83	91
830	05	Cari transferler	6.855.981,34		5.514.419,52	80
830	06	Sermaye Giderleri	65.572.116,00		51.522.351,78	79
830	07	Sermaye Transferleri	2.700.000,00		1.441.550,24	
830	08	Borç Verme	0,00		0,00	
900	09	Yedek Ödenekler	6.597.000,00			
TOPLAM			**409.000.000,00**		**335.322.342,13**	**82**

***Not: Yedek Ödenek Bütçe Kalemleri İçinde Bulunmamaktadır.**

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe(TL)	Gerçekleşen(TL)	Gerçekleşme Oranı%
800	01	Vergi Gelirleri	175.000.000,00	127.848.946,04	73
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	25.000.000,00	12.397.511,81	49
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	500.000,00	0,00	0
800	05	Diğer Gelirler	99.500.000,00	74.714.182,34	75
800	06	Sermaye Gelirleri	110.000.000,00	709.331,75	0.064
800	08	Tahsilatlardan Alacaklar			
		Red ve İadeler (-)	1.000.000,00	306.675,60	31
TOPLAM			**409.000.000,00**	**215.363.296,34**	**53**

*Açıklama: 2019 yılı borçlanma tutarı 9.236.792,00 TL'dir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

İlçe Belediyesinin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup; kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarihli ve 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. 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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

www.balioglu.net

- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

www.balioglu.net

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

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

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

türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Büyükçekmece Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu kapsamda idarenin iç kontrol sistemleri değerlendirilmiştir. Buna göre,

Yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlenmesine ilişkin Yetki Devri ve İmza Yetkileri Yönergesi yayımlanmıştır.

www.balioglu.net

Birimler arasında ve birim içinde görevler ayrılığı ilkesi etkin olarak uygulanmaktadır.

Harcama yetkilisi ile gerçekleştirme görevlisi yetkisi aynı kişilerde değil ayrı ayrı kişilerde bulunmaktadır.

İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından her yıl sonunda bir sonraki yıl için birimlerin ihtiyaç duymuş oldukları Hizmet İçi Eğitimlerin analizleri yapılarak yıl içinde eğitim planlamasına dahil edilmektedir.

Stratejik plan, kurum personeli tarafından yapılan 1 çalıştay, 4 grup ve 14 odak grup çalışması sonucunda ortaya çıkmıştır.

İdare performans programını, içerik olarak mevzuata uygun hazırlamış olup İdarenin bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.

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

Faaliyet raporları Nisan ayında Meclise sunularak onaylanmasına binaen İdarenin web

sayfasından yayımlanmaktadır.

Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmektedir.

İdarede veri kayıt ve dosyalama sistemi fiziki ve dijital olarak mevcuttur.

Bilgi İşlem Müdürlüğü tarafından gerekli tüm yedeklemeler yapılacak şekilde bilgi yönetim sistemleri dizayn edilmiştir.

Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev tanımlamaları tamamlanmış ancak henüz uygulamaya geçilememiştir.

Kurumda iş akış süreçleri belirlenmemiştir.

Kurumda "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları etkili bir şekilde yapılmamaktadır.

www.balioglu.net

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

İdare kurumsal riskleri ve iç kontrol riskleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ancak henüz yayımlanmayan "Kamu Kurumları için Risk Değerlendirme Rehberi''nin beklenilmesi sebebiyle henüz belirlenmemiştir.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Üst yönetici ve harcama birimleri yetkilileri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır.

Sonuç olarak idarenin kurduğu iç kontrol sisteminde, risk değerlendirmelerinin etkinleştirilmesi ve izleme-değerlendirme açısından eksikliklerin giderilmesi ile iç kontrol sisteminin amaçlarına uygun; etkinlikle çalışan ve güvence sağlayan bir kontrol yapısına ulaşılmış olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Büyükçekmece Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: İdareye Ait Binanın Diğer Kamu İdaresine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

www.balioglu.net

İdarece, bir kamu kurumuna bina tahsis edilmiş, ancak bu tahsis işlemi muhasebeleştirilmemiştir:

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı;

İfade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsis edilen binalar, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin

ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmek suretiyle idarenin muhasebesine dahil edilecektir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; diğer kamu kurumuna (İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı) tahsis edilen, Ulus Mahallesi 471 ada 1 parselde yer alan bina için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda bu taşınmazların halen İdarenin kullanımında göründüğü tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgumuzda belirtilen tahsis işlemlerinin 2020 yılı içinde Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlandığı ifade edilmiştir. Ancak ilgili muhasebeleştirme işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı açısından 1.483.617 TL; amortisman yönünden de 500-Net Değer Hesabı ile 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında bu taşınmaz için ayrılmış tutar kadar hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 2: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirkete Taahhüt Ettiği Sermaye İçin Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

İdare tarafından ortağı olduğu şirketlere taahhüt edilen sermayenin izlenmesinde 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı kullanılmamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 184'üncü maddesine göre sermaye taahhütleri hesabı, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 185 inci maddesinde ise; sermaye taahhüt tutarlarının 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak, yerine getirilen veya vazgeçilen sermaye tutarlarının ise bu hesaba borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Büyükçekmece Belediyesinin ortağı olduğu şirketlere 103.000,00 TL'lik sermaye taahhütlerinin gerçekleşmediği ve Belediyenin muhasebe kayıtlarında 247-Sermaye Taahhütleri Hesabında 103.000,00 TL'lik alacak bakiyesi gözükmesi gerekirken bu hesabın kullanılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum belediyenin muhasebe kayıtlarından, ortak olunan şirketlere taahhüt ettiği sermaye tutarının ne kadarının gerçekleştiğinin bilgisine ulaşmayı engellemektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediyenin ortak olduğu şirkete ilişkin olarak sermaye taahhütlerinin 2020 yılı içinde Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Ancak, Belediyenin ortağı olduğu şirketlere taahhüt edilen sermaye olduğu halde, 2019 yılında 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmaması nedeniyle mali tablolarda hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 3: İdarenin Kendi Şirketine Ödediği Sermaye Tutarının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Eksik Kaydedilmesi

İdarenin, kendi şirketi olan Büyükçekmece Kent Organizasyon San. Tic. AŞ uhdesindeki sermaye tutarı ile 31.12.2019 tarihi itibariyle söz konusu şirket için İdarenin muhasebesinde kayıtlı tutar uyuşmamaktadır.

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

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in 182'inci maddesinde ise, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği; diğer yandan, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, Belediyece kendi şirketine yaptığı transferlerin tamamının mezkûr hesapta muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, İdarenin şirketi olan Büyükçekmece Kent Organizasyon San. Tic. AŞ'ye; 02.05.2016 tarihli ve 61 sayılı meclis kararıyla toplam 422.000 TL tutarında sermaye transferi yapıldığı, ancak, 31.12.2019 tarihi itibariyle muhasebede söz konusu şirket için 75.000 TL'nin kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; Belediyenin kendi şirketine ilişkin sermaye tutarlarının 2020 yılı içinde Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlandığı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen sermaye tutarının yılında ilgili hesaba

eksik kaydedilmesi nedeniyle, 2019 yılında 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 347.000 TL eksik bilgi oluşmuştur.

BULGU 4: Taşınır Mal Kapsamındaki Tesislerin Mevzuatına Uygun Muhasebeleştirilmemesi Sebebiyle Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nde tanımlanan ve "Tesisler" genel kavramına dahil olan bazı taşınırlar 253.01-Tesisler Hesabında muhasebeleştirilmemektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasının (s) bendinde tesis kavramının tanımı yapılmıştır. Buna göre;

"s) Tesis: Bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 253 hesap detayında yer alan sistemleri." ifade etmektedir

www.balioglu.net

Muhasebat Genel Müdürlüğünce taşınır mal kapsamındaki tesisler ve detay kodlarına ilişkin olarak yayımlanan 39 sıra no.lu Genel Tebliğ'in 4'üncü maddesinde, taşınır mal kapsamında tesis olarak kabul edilecek taşınırlar tanımlanmış, 5'inci maddesinde ise tesislerin kaydedilmesi gereken taşınır detay kodları belirtilmiştir. Buna göre;

a) Haberleşme amaçlı baz istasyonları ile binalarda kurulu bulunan elektronik veya mekanik telefon santralleri, 253.01.01-İletişim/Haberleşme Tesisleri hesap koduna;

b) Kamu binası veya yerleşkesine enerji sağlayan ve taşınır kod listesinin 253.02 kodunun alt detay kodlarına kaydedilenler dışında kalan büyük jeneratörler, 253.01.02-Enerji Tesisleri hesap koduna;

c) Kamu binalarında kurulu bulunan kameralı güvenlik sistemleri, personel ve ziyaretçi için turnikeli-kameralı geçiş sistemleri ile balıkçı gemileri, uçak ve TIR'ların takibi için kurulan uydulu takip sistemleri ve uluslararası suyolu gemi trafiği yönetim sistemleri, 253.01.03-Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri hesap koduna;

d) Diğer kodlara kaydedilemeyen tesislerin ise 253.01.99-Diğer Tesis ve Sistemleri hesap koduna, kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin mali tablolarında, toplam 340.328,00 TL tutarındaki turnikeli geçiş sistemlerinin 255.10 detay kodunda, toplam 674.238,24 TL tutarındaki kameralı güvenlik sistemlerinin 255.02 detay kodunda ve toplam 48.311,30 TL tutarındaki elektronik ve mekanik telefon santrallerinin ise 255.02 detay kodunda kayıtlı olduğu tespit edilmiştir. Halbuki, söz konusu taşınırların 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınır mal kapsamındaki tesislerin 2020 yılında Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlandığı ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda belirtilen taşınırların yılında ilgili hesapta muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; 2019 yılı mali tablolarında 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255-Demirbaşlar Hesabı yönünden 1.062.877,54 TL hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 5: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırması, dosyalanması, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemleri tamamlanmamış ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgileri güncellenememiştir.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir.

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları

www.balioglu.net

düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

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

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

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibariyle taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin halihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; envanter çalışmasının tamamlandığı, taşınmazların numaralandırma işleminin tapu sureti üzerinde yazan yevmiye numarası üzerinden yürütülmekte olup taşınmaz numaraları taşınmaz listesine dahil edilmediğinden eksik olarak görüntülendiği, taşınmazların tapu kaydında bulunan cins farklılıkları ile ilgili inceleme neticesinde cinsi arsa gözüküp fiiliyatta yol olarak kullanılan 22 adet, cinsi tarla olarak gözüküp fiiliyatta mezarlık olarak kullanılan 32 adet olmak üzere toplam 54 adet taşınmazın tespitinin yapıldığı, cins değişikliği ile ilgili tapu ve kadatsro ile ilgili koordineli olarak iş ve işlemler yapılmakta olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda belirtilen kayıt işlemlerinin yılında tamamlanmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

BULGU 6: Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması

31.12.2019 tarihine kadar geçici kabulü yapılan ve ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gereken yol ve bina yapımı işlerine ait harcamalar halihazırda 258-Yapılmakta Olan

Yatırımlar Hesabında kayıtlıdır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204 ve 205'inci maddelerine göre; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların da bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 31.12.2019 tarihine kadar geçici kabulü yapılan yapım işlerine ait toplam 51.222.732,25 TL'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlı olduğu tespit edilmiştir. Halbuki geçici kabul tarihi itibariyle 40.804.922,25 TL'nin 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına, 10.417.810,00 TL'nin 252-Binalar Hesabına kaydedilmesi gerekirdi.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; geçici kabulü yapılan yatırımların 2020 yılı içinde Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlandığı ifade edilmiştir. Ancak, geçici kabulü yapılan yatırımların yılında ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmemesi nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarındaki 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında 40.804.922,25 TL, 252-Binalar Hesabında 10.417.810,00 TL eksik; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında 51.222.732,25 TL fazla bilgi yer alınmasına neden olunmuştur.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bazı İlk Madde ve Malzeme Alımlarının İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

Akaryakıt ihalesi kapsamında satın alınan ve Belediye deposunda muhafazası yapılan akaryakıta ilişkin bedeller 150- İlk Madde ve Malzeme hesabına kaydedilmeden doğrudan giderleştirilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 115'inci maddesine göre, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere

edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifade ile, aksi bir düzenleme yok ise; ilk madde ve malzemeler edinildiğinde bahsi geçen hesaba borç yazılmak suretiyle muhasebeleştirilecektir. Ayrıca, Yönetmelik'in 116'ncı maddesinde, tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesanına borç yazılacağı belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2019 yılı içinde İdarenin deposunda muhafazası yapılan ve tüketime peyderpey sunulan toplam 5.539.314,65 TL tutarındaki akaryakıtın 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydı yapılmadan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Tüketilmek üzere satın alınan ilk madde ve malzemenin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında takip edilmemesi muhasebe kayıtları üzerinde stok kontrolünü olanaksız hale getirmektedir. Bu durumda, satın alınan ilk madde ve malzemenin öncelikle 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi; sonrasında tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler için bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydı yapılmalıdır.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediye deposunda muhafaza edilen akaryakıtın 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında takip edileceği ifade edilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebeleştirmenin yılında yapılmaması nedeniyle, 2019 yılında 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile 630-Giderler Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 2: Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaca Aykırı Olarak İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirleri, mevzuatında belirtilen yerler yerine mal ve hizmet alımlarında kullanılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 13'üncü maddesi;

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

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

b) Islah olunacak 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 imkanlariyle karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır." şeklindedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilecek, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerin idarenin mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulama ise mevzuatına aykırıdır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Gecekondu Fonu İçin Özel Bir Banka Hesabı Açılmaması

İdarenin gecekondu fonu gelirleri ve giderlerinin takibi için bu fona mahsus bir banka hesabı açılmamış ve fon gelirleri İdarenin diğer cari hesaplarında takip edilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, yine bu maddede sayılan gecekondu fonu gelirlerinin takibi için bir banka hesabı açılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, kanun koyucunun, bahsi geçen fon gelirlerinin kayıtlara giriş ve çıkışının söz konusu banka hesabından yapılmasını istediği anlaşılmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondu fonu gelirleri ve giderlerinin takibi için bu fona mahsus bir banka hesabı açılmadığı ve fon gelirlerinin İdarenin diğer cari hesaplarında takip edildiği tespit edilmiştir. Bu uygulamanın ise, ilgili mevzuatın amacına uygun olmadığı aşikârdır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılı içinde gecekondu fonu için özel bir banka hesabı açıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, gecekondu fonu gelirlerinin ve 775 sayılı Kanun'da belirtilen harcamaların takibi için söz konusu fona mahsus bir banka hesabının açılması İdarenin yararına olacaktır.

BULGU 4: Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların İdare Bütçesinin İlgili Bölümlerinde Fon Geliri Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi ve Fona Ait Ödenek Tertibinin Bulunmaması

www.balioglu.net

Gecekondu fonu gelirleri İdare bütçesinin ilgili bölümlerinde fon geliri ayrıntı koduyla gösterilmemiş ve ilgili tertibe de bu gelirlerin mevzuatında belirtilen işlerde kullanılmasını temin edecek şekilde ödenek kaydedilmemiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde; bu maddede belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesapta (banka hesabı) toplanacağı ve aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise, bu fonun hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belirli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar" başlıklı 18'inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında ise; 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedileceği ve diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı ifade edilmiştir.

775 sayılı Kanun'da belirtilen gelirlerden oluşan ve belediyelerin yönetiminde olan gecekondu fonu için, sadece bu fona ilişkin mali işlemleri takip etmek amacıyla, özel bir banka hesabı açılmalı; fonda toplanan paralar bütçede ilgili bölümlere gelir, diğer yandan gider bütçesine özel ödenek olarak kaydedilmelidir. Diğer bir ifade ile; gecekondu fonu gelirlerinin, belli bir amaca tahsisli gelir olması nedeniyle, hem gelir bütçesinde hem de gider bütçesinde mevzuatın amacına uygun kodlanması gerekmektedir.

İdare bütçesinin incelenmesi neticesinde; gecekondu fonu gelirlerinin ilgili bölümlerde fon geliri ayrıntı koduyla kodlanmadığı ve belirtilen gelirlerin tahsis amacına uygun kullanılmasını temin edecek şekilde gider bütçesine ödenek kaydedilmediği tespit edilmiştir. Halbuki, gecekondu fonu gelirleri, mevzuatında belirtilen şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, İdarenin gelir ve gider bütçesine fonun amacına uygun kaydedilmelidir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; gecekondu fonunda toplanan paraların ilgili muhasebe kodunda kontrolünün sağlanacağı, fona ait ödenek tertibinde ödenek kodu kullanılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; gecekondu fonu gelirleri 775 sayılı Kanun'da belirtilen amaca uygun bütçeleştirilmelidir.

BULGU 5: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

İdarenin 2019 yılı yevmiye defterinde toplam 451 adet yevmiye numarası boş bırakılmıştır.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır." denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in *"Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni"* başlıklı 44'üncü maddesinde ise;

"Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir." hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2019 yılı yevmiye defterinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak toplam 451 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; muhasebe sisteminin yevmiye numaralarının boş kalmasına izin vermeyecek şekilde düzenlendiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması ortaya iki ihtimalli bir durum çıkarmaktadır. Birinci ihtimal; sistemin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci ihtimal ise; bilişim sistemin elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarında boşlukların bilinçli bir şekilde bırakılması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir.

Yukarıda belirtilen nedenle, kurulan sistemin 2019 yılında yevmiye numaralarının boş kalmasına izin vermesi, muhasebe sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

BULGU 6: Bütçe ile Bütçe Gerçekleşme Tutarlarının Uyumlu Olmaması

Belediye tarafından son iki yıla ait bütçe tahminleri gerçekçilikten uzak bir şekilde yapılmıştır.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de bütçe tanımı, Kanun'daki ifadesi doğrultusunda yapılmış ve il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi; mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesiyle bütçe ilkeleri tespit edilerek bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, stratejik planların dikkate alınacağı, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı vurgulanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gelir tahmini" başlıklı 13'üncü maddesinde bütçe yılı ve izleyen iki yılın gelir tahmininde, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranlarının esas alınacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik yapılması, yapılan yatırımların faaliyete başlaması, herhangi bir

nedenle gelirlerde artış öngörülmesi gibi hususlar ile merkezi idarenin ekonomik verileri ve ileriye yönelik öngörülerinin gelir tahminlerinde dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda Belediyenin iki yıla ait bütçe ile gerçekleşmeleri değerlendirildiğinde, gider gerçekleşme oranının ortalama % 81 gibi bir yüzde yakalanmasına rağmen bütçe gelir gerçekleşme oranının 2018 yılında % 44, 2019 yılında ise % 53 olduğu, gerçekleşen gelir tutarlarının, gelir bütçesinin altında kaldığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediyenin 2020 yılı bütçesinin 2019 yılı bütçesine kıyasla daha düşük tutarda belirlendiği ifade edilmiştir.

Netice olarak, bütçe gelir ve giderleri açısından 2019 yılı sonuçlarının ilgili mevzuat hükümleri ile genel kabul görmüş olan "doğruluk" ve "gerçeklik" ilkeleri ile bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

www.balioglu.net

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemeler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamıştır.

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

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

"*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.*" hükmü yer almaktadır.

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında, 320- Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin yeterli kaynak bulunmaması nedeniyle aciliyet durumuna göre yapıldığı, örneğin temizlik işleri duramayacağı için bu ödemelere öncelik verildiği, bütçe emanetleri hesabında kayıtlı tutarların muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesine dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Ancak; kamu idaresince belirtilen aciliyet teşkil eden temizlik gibi işlerin ödenmesine öncelik verilmesine ilişkin cevaba katılmak mümkün değildir. Bulguda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiş olup, emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. İşin aciliyet taşıması gibi durumlar mevzuat hükmünden istisna edilmemiştir.

Netice olarak; emanet hesaplarındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 8: Kirasını Sözleşmelerinde Belirtilen Sürelerde Ödemeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmeyerek İhale Yasaklısı Yapılmaması

Belediyenin, kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracılarının sözleşmeleri feshedilmemiş ve bunlar ihale yasaklısı yapılmamıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde;

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

Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez."

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

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

Kira sözleşmesinde belirtilen yükümlülüğünü yerine getirmeyen müşterinin (kiracı) Kanunun 62'nci maddesine göre kesin teminatı gelir kaydedilmektedir. Diğer yandan, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi nedeniyle 2886 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de kiracının ihale yasaklısı yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 134 adet taşınmazın 2886 sayılı Kanun'a göre kiraya verildiği; bunlardan 23 adet kiracının kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği yani sözleşmelerine göre aylık olarak

www.balioglu.net

ödenmesi gereken kira tutarlarının aylıklar halinde ödenmediği; yıl boyunca dahi kira ödemesini yapmayan mükelleflerin olduğu; ancak, söz konusu kiracıların sözleşmelerinin feshedilmediği ve ihale yasaklısı yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen kiralamalara ilişkin olarak gerekli hukuki süreçlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği, kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracıların kesin teminatlarının gelir kaydedilip sözleşmelerinin feshedilmesi ve ihale yasaklısı yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Mülkiyeti Kamu İdaresine Ait Olan Taşınmazların Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

İdare taşınmazlarından bazıları, Devletin özel mülkiyeti, veya hüküm ve tasarrufu altındaki yerler kapsamında olmamalarına rağmen, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre pazarlık usulüyle kiraya verilmiştir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde: Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği;

"İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde: Bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu;

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36' ncı maddesinde: Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, kapalı teklif usulünün esas olduğu; ancak, 44'üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işlerin pazarlık usulüyle, 52'nci maddede gösterilen işler in ise yarışma usulüyle yaptırılabileceği;

Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde: Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak

tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin pazarlık usulü ile yapılabileceği;

Hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensipler gereği olarak Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermektedir. Belediyelerin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ise, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" statüsünde yer almamaktadır. Dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetindeki taşınmazların, Kanun'un 51/g maddesi kapsamında kiraya verilmesi mümkün değildir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, bazı taşınmazların İdare tarafından Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiği, dolayısıyla bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırı işlem tesis edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre Belediyece kiraya verilen yerlerin, Banka şubelerine ait ATM kabinleri ve 3 GSM operatörüne ait baz istasyonu direği ve hisseli olunan taşınmaz malikleri olduğu, hisseli taşınmazlar için bundan sonra 51/f maddesine göre ihale yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, ATM yerleri ile ilgili ilçe sınırları içindeki tüm banka şubelerine, baz istasyonu yerleri için de mevcuatta bulunan 3 adet GSM operatörüne davet mektubu gönderildiği, açık arttırma suretiyle ihaleler yapıldığı bu nedenle rekabet ortamı engellenmeden yapıldığı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre yapılan ihalelerin, 2020 yılı içinde 2886 sayılı Kanun'un 36 ve 45'inci maddelerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin özel mülkiyetindeki taşınmazların, Devletin özel mülkiyeti veya hüküm ve tasarrufu altındaki yerler statüsünde olmaması nedeniyle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre pazarlık usulüyle kiraya verilmesi

mümkün değildir. Dolayısıyla, İdare taşınmazlarının kapalı teklif veya açık teklif usulleriyle kiraya verilmesi mevzuatına uygun olacaktır.

BULGU 10: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

İdarenin ilgili birimlerinden alınan bilgilere göre, Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmeler bulunmaktadır. Buna bağlı olarak da Belediyenin, iş yeri açma izni harcı geliri kaybına uğraması söz konusudur.

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

Diğer yandan, 10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işletmelerin ilgili belediyeden iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında olmak üzere, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan verilerin incelenmesi neticesinde; Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2019 tarihi itibariyle 6.754 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu iş yerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edildiği; ancak Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan iş yeri çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde ise 7.894 aktif işletmenin kayıtlı olduğu; dolayısıyla, toplam 1.140 adet işletmenin ruhsatsız faaliyet gösterdiğinin ortaya çıktığı; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen iş yerlerinin çoğunun işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf veya başka kurumlar tarafından yürütülen yönetmeliklere tabi yerler olduğundan bahsedilen işyerlerine çalışma ruhsatı verilemediği ve bu nedenle işyeri izin harcının alınamadığı;

Ayrıca vergi mükellefiyeti oluşturulurken bazı kriterlere gerek duyulmamasına rağmen, ruhsat düzenleme aşamasında gerekli kriterler, itibariyle; yabancı uyrukluların "çalışma izni" alamadığı, bu nedenle ruhsata bağlanamayarak faaliyetine izin verilmeyen mükellefiyetler, bulundukları binaların imar ile ilgili yapısal yetersizlikleri, yetersiz yangın önlemleri nedeniyle olumsuz itfaiye raporu nedeniyle faaliyetine izin verilmeyen mükellefiyetlerin de liste dışına alınmakta olduğu, ruhsat düzenlenmesine olanak tanıyan fiili bir yapının ruhsata konu olabilecek bir faaliyetin fiziksel olarak sürdürülmek istendiği bağımsız bölümü olmasının esas olduğu, ancak vergi mükellefiyeti oluşturulurken bu konunun ilgili kurum açısından bir engel teşkil etmediği, bu çalışmalar bitirilip ruhsata bağlanabilme ihtimali olan adreslerin, Zabıta Müdürlüğünce yerinde tespit edilerek, işyeri açma izin harcı ve diğer tüm harçların tahsiline olanak sağlayacak şekilde ruhsatlandırma sürecine başlanacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak; kamu idaresi cevabında bazı işyerlerinin 3572 sayılı Kanun'da öngörülen muafiyet tanınan yerlerden olduğu, dolayısıyla bu yerlere işyeri çalışma ruhsatı verilemediği belirtmiş olsa da; bulgumuzda 3572 sayılı Kanun'un muafiyet düzenlemeleri de dikkate alınarak belediyenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması gerektiği, vurgulanmıştır. Yine, cevapta, imar durumu veya çalışma izni gibi sebeblerle bazı işyerlerine ruhsat verilemediğinden bahsedilmiştir. Bu gibi çalışma ruhsatı verilemeyen yerlere ise mevzuatta öngörülen müeyyidelerin uygulanması ve gerekirse mükellefiyetlerinin iptal edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, İdare cevabında, çalışmaların bitirilip ruhsata bağlanabilme ihtimali olan yerlerin, Zabıta Müdürlüğünce yerinde tespit edilerek tüm harçların tahsiline olanak sağlayacak şekilde ruhsatlandırma sürecine başlanacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla bu çalışmaların hızlı bir şekilde bitirilip, ruhsatlandırma ve uyumlaştırma sürecinin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi esastır.

Netice itibariyle; 3572 sayılı Kanun'un muafiyet düzenlemeleri de dikkate alınarak belediyenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve ruhsatsız iş yerlerinin tespiti halinde mevzuatta belirtilen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 11: Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

İdarenin yetki ve sorumluk alanı içindeki bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmemektedir:

Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

...

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.

...

(Değişik beşinci fıkra: 30/12/2004-5281/18 md.) İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi, aşağıdaki tarifeye göre alınır ve büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanır.

...

Bu maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan tutarlar, her yıl yeniden değerleme oranında artırılır. Bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirleri dikkate alınmaz." denilmektedir.

Yukarıda da görüleceği üzere; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı, bu verginin belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi

www.balioglu.net

üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden bu verginin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği, bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerleme oranında artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi kapsamında, Büyükçekmece Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan mükellef verilerinden yola çıkarak yapılan inceleme neticesinde, 5.941 adet iş yeri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir. Bu durumda İdarenin önemli düzeyde gelir kaybına uğradığı açıktır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; çevre temizlik vergisi (ÇTV) tahakkuk ettirilmeyen ve bundan dolayı gelir kaybı yaşanan ÇTV mükellefi iş yerlerinin tespiti için gerekli olan çalışmaların devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin çevre ve temizlik vergisi mükellefi iş yerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması için gerekli olan çalışmaları yapması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Düzeyde Olması

İdarece, ecrimisil tahakkuku olarak kayıtlara alınan alacakların tahsilat oranı düşük düzeyde kalmıştır.

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 31.12.2019 tarihi itibariyle 40 adet İdare taşınmazının ecrimisil karşılığı kullandırıldığı, esasında işgal edilen taşınmaz için bir nevi tazminat olan ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülerek taşınmazın işgaline süreklilik kazandırıldığı ve bir kira tahsil yöntemine dönüştürüldüğü, ayrıca 2.078.603,58 TL'si devreden tahakkuk ve 3.799.790,23 TL'si 2019 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 5.878.393,81TL'lik ecrimisil alacağının, yalnızca 2.591.599,69 TL'sinin tahsil edildiği ve dolayısıyla tahsilat oranının da %44,09 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2019 yılına devreden devreden tahakkukun 2.017.368,48 TL, 2019 yılı toplam tahakkukunun 3.769.633,05 TL, 2019 yılı tahsilatının 2.462.607,51 TL, yıl sonu bakiyesinin 1.442.025,54 TL olduğu, 2019 yılına devreden ecrimisil bedeli olan 2.017.368,48 TL'nin 401.392,62 TL'sinin muhtelif yapılandırmalar kapsamında ödendiği,2019 yılı ecrimisil bedeli tahakkuk ve tahsilat oranının %65,3 oranında gerçekleşmiş olduğu, yasal takip ve tahsilat çalışmalarının devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.

Ancak; kamu idaresi cevabında belirtilen %65,3 olan tahsilat oranının ne şekilde oluştuğu ve rakamların doğruluğu tarafımıza açıklanamamış, buna ilişkin olarak bir belge de sunulmamıştır. Bulgumuzda belirtilen %44,09 olan ecrimisil tahsilat oranı ise 2019 yılı bütçe gelir kesin hesap cetvellerine dayanmaktadır.

Netice olarak; İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; ayrıca hali hazırda devam eden işgaller için tahakkuk kaydı yapılan ecrimisilin tahsilat oranlarının yükseltilmesine yönelik çalışmalar yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmemiş, dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılamamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre;

www.balioglu.net

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

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

İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,

İfade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

www.balioglu.net

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Ayrıca "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; "Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz." düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği belediyeler tarafından, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla

da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelleri için 2020 yılı içinde belediye meclis kararı ile geçiş hakkı ücret tarifesinin belirlendiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin gelir kaybının önlenmesi için altyapı geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesi, takip ve tahsil edilmesine yönelik düzenlemenin yapılması kamu yararına olacaktır.

BULGU 14: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı ilgili idareye aktarılmamıştır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 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'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde 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 katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'da; ilgili belediyece tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi halinde bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, yılsonu itibari ile tahsil edilen 44.234.888,10 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ilgili idarelere mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının ilgili idarelere mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 15: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

İdare tarafından kiraya verilen iş yerlerinin bazılarının çevre temizlik vergisi tahakkuku ve tahsilatı yapılmamıştır.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, üçüncü fıkrasında verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımı ile başladığı belirtilmektedir.

Mezkûr maddenin sekizinci fıkrasında ise, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı; tahakkuk eden verginin, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edileceği; iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuata göre konutların çevre temizlik vergileri su tüketim miktarlarına göre belirlenmekte ve su faturaları ile birlikte tahsil edilmektedir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi tahsilatı ise, 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince yapılmaktadır. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise mevzuatla belirlenen tarifeye göre büyükşehir ilçe belediyelerince tahsil edilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından kiraya verilen 75 adet iş yerinden 62 tanesi için çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydı yapıldığı, geriye kalan 13 adet iş yeri için herhangi bir tahakkuk işlemi tesis edilmediği dolayısıyla söz konusu verginin tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Belediye tarafından kiraya verilen ve çevre temizlik vergisi mükellefiyeti bulunmadığı anlaşılan iş yerlerinin tamamı hakkında ÇTV mükellefiyeti tesis edilerek vergi tahakkuk ettirildiği, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların tespiti ve buna bağlı olarak ÇTV tahakkuk çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin gelir kaybına uğramaması, gelirlerini zamanında tahsil edebilmesi ve kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi amacıyla ilçe genelindeki iş yerlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların tespitinin ve buna bağlı olarak çevre temizlik vergisi kayıt ve tahakkuk işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 16: Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

Belediyenin bazı gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranları düşük düzeyde kalmış ve toplam tahakkuk tutarının önemli bir kısmı gelecek yıla devredilerek tahsil edilememiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde "belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek" belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış; mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, 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 ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi

kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyelerin tahakkuk tahsilat oranını artırabilmeleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk birimine havale etmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; İdarenin Gelir Kesin Hesap Cetvelini oluşturan gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam tahakkuk tutarı olan 354.817.198,66 TL'den 139.147.226,72 TL'nin gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği tespit edilmiştir. Belediyenin gelirlerinin tahsilat oranı % 60,7'dir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen gelir kalemleri için gerekli çalışmalara başlandığı, akabinde diğer gelir kalemlerini de kapsayacak şekilde takip ve tahsil için etkin bir sürecin işletileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin 2019 yılı sonu itibariyle tahakkuk tahsilat oranı düşük düzeyde kalmıştır. Tahsilat oranının düşük gerçekleşmesi tahsil ve takip hususunda yeterli özenin gösterilmesini ve yukarıda mezkûr mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesini gerektirmektedir.

BULGU 17: Spor Tesis Hizmetlerinden Herhangi Bir Ücret Talep Edilmemesi ve Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

İdareye ait spor tesisleri için ücret tarifesi bulunmamakta ve spor tesislerinin giderleri idare bütçesinden karşılanmaktadır.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasında bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların Cumhurbaşkanı tarafından

www.balioglu.net

tespit edilebileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 10.01.2019 tarihli ve 30651 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2019-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu belirtilmiştir. Yine söz konusu maddede görevi ve unvanı ne olursa olsun hiç bir kişi ve personelin tesislerden ve Tebliğ'de belirtilen hizmetlerden bedeli alınmadan yararlandırılmayacağı düzenlenmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; İdarenin spor tesislerinden hizmetler karşılığı ücret talep edilmediği, spor tesislerin giderlerine bütçeden katkı sağlanmaması gerekmesine rağmen spor tesislerin giderlerinin idare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Büyükçekmece Belediye Meclisinin 16.10.2018 tarihlive 83 sayılı Kararı ile İdarenin 2019 yılı içerisinde uygulayacağı ücret ve harç tarifesi belirlenmiştir. Söz konusu Kararda spor tesisleri için herhangi bir tarife yer almadığından bu tesislerin kullanılmasından herhangi bir bedel talep edilmemiştir.

Öte yandan, İdare tarafından sosyal tesislere bütçeden harcama yapılmaması, bunların kendi giderlerini kendi gelirleri ile karşılaması gerekmesine rağmen söz konusu tesislerin giderleri bütçeden karşılanmıştır. Bu bağlamda, Sosyal tesislerin elektrik, su, doğalgaz ve bakım onarım giderleri için bütçesinden toplamda 847.403,92 TL harcama yapılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen şekilde, spor tesis tarifelerinin 06.02.2020 tarihli ve 26 sayılı meclis kararı ile belirlenmiş olduğu ve tarifenin uygulanacağı ifade edilmiştir

Netice olarak; yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 2019 yılında İdare tarafından spor tesis tarifelerinin belirlenmeyerek spor tesislerden herhangi bir bedel talep edilmemesi ve söz konusu tesislerin giderlerinin bütçeden karşılanmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

BULGU 18: Eğlence Vergisi Alınması Gereken İşyerlerine İlişkin Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre bazı işletmelere ait eğlence vergisi tahakkukları yapılmamaktadır.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17'nci maddesinde, bu Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu; 18'inci maddesinde eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerin verginin mükellefi olduğu; 19'uncu maddesinde bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerde kahvehane, kıraathane, çayhane ve çay ocakları olduğu belirtilen yerlerden vergi alınmayacağı; 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde vergi miktarının, işin mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanun'un 96'ncı maddesine göre tespit edilen miktar olduğu; 21'inci maddesinde biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 5 ila 100 TL arasında vergi alınacağı; 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerindeki her aya ait verginin o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılacağı belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye sınırları içinde bar, disko, bilardo ve oyun salonları olarak faaliyette bulunan 31 işletmeyle ilgili eğlence vergisi tahakkuku yapılmadığı görülmüştür. Söz konusu işletmelerin geçmiş yıllara ve mevcut yıla yönelik eğlence vergisi tahakkuklarının yapılması Kanun gereğidir.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17-22 maddeleri ile düzenlenen eğlence vergisi ile ilgili bulguda değinilen konular hakkında gerekli tespit, yoklama, tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında, eğlence vergisine ilişkin tam mükellefiyet tespiti yapılarak, verginin tahakkuk, takip ve tahsilinin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması uygun olacaktır.

BULGU 19: Belediye Meclisince Belirlenen Ücret Tarifesinde Katma Değer Vergisine İlişkin Açıklama Yapılmaması

Belediye Meclis Kararına istinaden belirlenen ücret tarifelerinde, ücretlere katma değer vergisinin dahil veya hariç olduğuna dair ifadelere yer verilmemiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/f maddesinde, Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemenin belediye meclisinin yetkisinde olduğu; 59/e maddesinde ise, tarifelere göre tahsil edilecek hizmet ücretlerinin belediyenin gelirlerinden olduğu belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde, belediyelerin; bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri hizmetler için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili oldukları belirtilmiş ve Belediyeye imtiyaz olarak verilmiş hizmetlerin kendi özel hükümlerine tabi olacağı hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendinde, genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin katma değer vergisine tabi olduğu, hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarece ifa edilen hizmetler için belediye meclis kararlarına istinaden ücret tarifelerinin belirlendiği, ancak söz konusu ücretlere katma değer vergisinin dahil olup olmadığı konusunda açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılı itibariyle belediye meclisine sunulan ücret tarife tekliflerinde ücretlerin, "KDV hariç" olarak düzenlendiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; 3065 sayılı Kanun'un ilgili maddesine göre belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki hizmetlerinin katma değer vergisine tabi olduğu açıktır. Bu itibarla, Belediye Meclis Kararına istinaden belirlenen ücret tarifelerinde, ücretlere katma değer vergisinin dahil veya hariç olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Gelirler, Tahsilat ve İcra Şefliklerinin İşletme Müdürlüğüne Bağlanması

Mali hizmetler birimine bağlı Gelirler, Tahsilat ve İcra Şeflikleri İşletme Müdürlüğüne bünyesine bağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde;

"Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

...

e) İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.

...

j) İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek vesonuçlandırmak."

Yine aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde;

"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." denilmektedir.

www.balioglu.net

İlgili mevzuatta belirtildiği üzere; İdare gelirlerinin tahakkuk ile gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemleri mali hizmetler birimi tarafından yürütülmesi gereken işlemlerdir.

İdare tarafından 02.12.2019 tarih ve 82 sayılı Büyükçekmece Belediye Meclis Kararı ile İşletme Müdürlüğü birimi kurulmuştur. Mevcut gelirin arttırılması, yeni gelir kalemlerinin tespit edilmesi ve buna bağlı olarak nitelikli hizmet üretilmesi amacıyla Mali Hizmetler Müdürlüğüne bağlı, Gelirler Şefliği, Tahsilat Şefliği ve İcra Şefliğinin İşletme Müdürlüğüne bağlanmasına karar verilmiştir. Ancak gelir işlemleri mali hizmetler birimi tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerden olup, başka bir birime devredilmesi veya başka bir birim altında teşkilatlandırması mümkün görünmemektedir. Bu itibarla, söz konusu idari işlem mevzuata uyarlı değildir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1'inci maddesinde, Kanun'un amacının tanımlandığı, 60'ıncı maddesinde her ne kadar tahakkuk ve tahsil işlemlerinin Mali Hizmetler Müdürlüğü uhdesinde oldruğu belirtilmiş ise de Kanun'un asıl amaçlardan sayılan "Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi" ilkelerinin sağlanabilmesi amacıyla özellikle

İstanbul'un ilçe belediyeleri gibi büyük ölçekli belediyelerin kendi ihtiyaç ve iş akışları doğrultusunda hizmet gereği idari yapılanmalarının mevzuatta aykırılık teşkil etmediği, İşletme Müdürlüğü çatısı altında daha etkin ve işlevsel bir organizasyon yapısı oluşturularak, coğrafi büyüklük, mükellef sayısının fazlalığı ve zamanaşımı gibi hususların oluşturduğu olası kamu zararı ve benzeri riskleri ortadan kaldırılmasının amaçlandığı,

Mali Hizmetler Müdürlüğünün gelir kısmının İşletme Müdürlüğünce yapılması halinde, 5018 sayılı Kanun'un 61'inci maddesinde belirtilen tahsilat işlemlerinin muhasebe yetkilisi adına yapılacağı ve muhasebe yetkilisine karşı sorumluluk devam edeceği, gelirlerin tahsiline ilişkin İşletme Müdürlüğünün de idari sorumluluğunun söz konusu olduğu,

İçişleri Bakanlığının 24.02.2006 tarihli ve 45181 sayılı "Harcama yetkilisi ve ihale yetkilisi" konulu Genelgesi'nin "Diğer Hususlar" başlıklı D Maddesinde "*5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 60.Maddesinde sayılan mali hizmetler biriminin görevleri, norm kadro uygulamasına geçilmesine ve birimin kurulmasına kadar muhasebe yetkiliği görevini yürüten kişiler (hesap işleri daire başkanı, hesap işleri müdürü, muhasebeci, sayman, muhasip vb) tarafından yerine getirileceği,*

Ancak teşkilat yapısında Kanunun mali hizmetler birimine vermiş olduğu görevleri yapan diğer birimlerin de bulunması halinde, mali hizmetler biriminin muhasebe hizmetleri dışındaki diğer görevleri üst yöneticinin onayı ile bu birimler tarafından yerine getirilebilir." denilmekte olduğu,

Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin uygulanabilirliğinin artırılması açısından, bahse konu idari yapılanma olan tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin, ölçek ve büyüklük bağlamında ayrı birim tarafından ifası ile ilgili mevzuat değişikliğine gidilmesinde yarar ve zorunluluk bulunduğu, ifade edilmiştir.

Ancak; kamu idaresi cevabında İstanbul ilçe belediyeleri gibi büyük ölçekli belediyelerde bu tür idari yapılanmaların mevzuata aykırılık teşkil etmediği belirtilmiş ise de, mer'i hukuk normaları açısından tüm Türkiye sınırları içerisinde ilçe belediyelerin tabii olduğu mevzuat aynıdır. İlçenin İstanbul gibi büyük bir şehirde yer alması mevzuat hükümlerinin farklılık arz etmesine yol açmamaktadır. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi amacıyla gerçekleştrilen idari yapılanmalar 5018 sayılı Kanun'da öngörülen hükümlere aykırı olarak yapılamaz.

www.balioglu.net

Yine cevapta belirtilen yapılanma sonucu gelirlerin tahsilinde İşletme Müdürlüğünün de sorumluluğun devam etmesinin bulgumuzla ilgisi bulunmamaktadır. Bulguda bu husus tespit konusu yapılmamıştır.

Ayrıca, cevapta belirtilen İçişleri Bakanlığının 24.02.2006 tarihli ve 45181 sayılı Genelgesinin "Diğer Hususlar" başlıklı D Maddesinde belirtilen "*mali hizmetler biriminin muhasebe hizmetleri dışındaki diğer görevleri üst yöneticinin onayı ile bu birimler tarafından yerine getirilebilir"* düzenlemesi norm kadro uygulamasına geçilmesine ve mali hizmetler biriminin kurulmasına kadar öngörülen geçici bir durumdur. İdarede ise halihazırda mali hizmetler birimi kurulmuş bulunmakta olup, söz konusu Genelge'nin ilgili maddesinin konu ile uyarlılığı bulunmamaktadır.

Netice olarak; 5018 sayılı Kanun uyarınca, İdare gelirlerinin tahakkuku ile gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerinin mali hizmetler birimi tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 21: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile Türk Yerel Hizmet-Sen arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde; mevzuatında yer almayan eğitim, yakacak ve bayram yardımı gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 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 Sözleşme'de 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 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir*." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de 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 hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile Türk Yerel Hizmet-Sen arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "eğitim, yakacak ve bayram yardımı" gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile Türk Yerel Hizmet-Sen arasında akdedilen, 01.01.2018-30.04.2019 ve 01.05.2019-31.12.2019 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi (sosyal denge sözleşmesi)'nin "Eğitim Yardımı" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"İşveren tarafından Eğitim-Öğretim yılı başı olan Ekim ayının ilk haftası içerisinde "Eğitim Yardımı" adı altında ve yılda bir kez olmak üzere, memur personelin eğitim öğrenim gören çocukları için;

1-İlköğrenim öğrenim gören her çocuk için: Net 250-TL

2-Ortaöğrenim öğrenim gören her çocu için: Net 300-TL

3-Yüksek öğrenim gören her çocuk için: Net 500-TL çalışanlara ödenir.

"Yakacak Yardımı" başlıklı 15'inci maddesinde;

İşveren tarafından her yıl Eylül ayının ilk haftası içerisinde "Yakacak Yardımı" adı altında ve yılda bir kez olmak üzere, memur personele Net 500-TL ödenir.

"Bayram Yardımı" başlıklı 16'ıncı maddesinde;

"İşveren tarafından her yıl Kurban bayramından bir hafta önce memur personele Net 500-TL Kurban Bayramı yardımı ve yine her yıl 29 Ekim Cumhuriyet Bayramından bir hafta önce memur personele Net 500-TL Cumhuriyet Bayramı yardımı ödenir." hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 Yılı için imzalanacak sosyal denge sözleşmesine mevzuatta belirtilen dışındaki konularla ilgili hüküm konulmayacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 22: Belediye ile İlgili Sendika Arasında İmzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinin Süresinin Belirlenmesinde Mevzuatta Öngörülen Süre Sınırına Uyulmaması

Belediye ile Türk Yerel Hizmet-Sen arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin süresi mahalli idareler seçiminin yapılacağı 31.03.2019 tarihini aşacak şekilde belirlenmiştir:

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *''Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması''* başlıklı 32'nci maddesinde belirtilen esas ve usullerde sosyal denge sözleşmesi yapılabilmektedir. Diğer yandan, yapılacak sosyal denge sözleşmesi, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacak ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyecektir.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 8'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; "*Mahalli idareler seçimleri beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü oy verme günüdür."* hükmüne istinaden Yüksek Seçim Kurulu, 13.12.2018 tarihli ve 2018/1106 sayılı kararında mahalli idareler seçimlerinin 31 Mart 2019 Pazar günü yapılacağını açıklamıştır. Bu durumda imzalanmış olan sosyal denge sözleşmelerinin süresinin 31 Mart 2019 tarihini aşmaması gerekmektedir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; Belediye ile Türk Yerel Hizmet-Sen arasında imzalanan sosyal denge tazminatı konulu toplu sözleşmenin (sosyal denge sözleşmesi) 9'uncu maddesinde; toplu sözleşmenin 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe gireceği 30.04.2019 tarihinde sona ereceği ve yeni sözleşme imzalanana kadar eski sözleşme hükümlerinin geçerli olacağına ilişkin düzenleme yapıldığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile, toplu sözleşmenin(sosyal denge sözleşmesi) yürürlükte kalacağı en son tarih; mahalli idareler seçiminin yapılacağı 31.03.2019 olması gerekirken 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olarak 30.04.2019 olarak belirlenmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; sosyal denge sözleşmesinin belirlenmesinde mevzuatta öngörülen süre sınırına sehven uyulmamış olduğu, söz konusu süre sınırlamasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; 01.01.2018-30.04.2019 tarihleri arasında geçerli olacak şekilde imzalanan sosyal denge sözleşmesinin süresinin 31.03.2019 tarihini geçmesi nedeniyle, mevzuatındaki düzenlemeye aykırıdır.

BULGU 23: İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

İdarece işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak

www.balioglu.net

kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir: Zira, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 180 işçinin toplam 18041 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; belirli bir program çerçevesinde izin kullandırılması yönünde tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; hem mevzuata uygunluk açısından hem de İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 24: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemeleri prime esas kazanca dâhil edilmemekte ve bu suretle sigorta primi işveren ve işçi hisseleri eksik hesaplanmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, sözleşmeli personel hakkında bu Kanun'la düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (b) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

5510 sayılı Kanun'un "*Prime Esas Kazançlar*" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dâhil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile ayni yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanca tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemeler prime esas kazanca dâhil edilecektir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan sözleşmeli personele temel olarak üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunlar; sözleşme ücreti, ek ödeme ve sosyal denge ödemesidir. Sözleşme ücretinin prime esas kazanca dâhil olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 9'uncu maddesi uyarınca ödenen ek ödeme hakkında ise aynı maddenin dokuzuncu fıkrası ile istisna hükmü getirilmiş ve bu ödemenin

prime esas kazanç tutarına dâhil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge tazminat ödemesi 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ne söz konusu maddede ne de bu maddede atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edildiğine dair bir hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği ve bu suretle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere, İdarenin uygulaması yasal düzenlemeye aykırıdır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; sözleşmeli personele ödenen sosyal denge tazminatının prime esas kazanca dahil edilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; sözleşmeli personelin SGK primlerinin eksik ödenmesi nedeniyle İdarenin herhangi bir mali külfete maruz kalmaması için, bahsi geçen personele ödenen sosyal denge tazminatının prime esas kazanca dahil edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 25: Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımlarda Damga Vergisinin Hatalı Uygulanması

Belediyenin doğrudan temin suretiyle yaptığı alımlarda ihale komisyon kararı olmamasına karşın ihale karar damga vergisi tahsil edilmektedir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde bu Kanun'a ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtların damga vergisine tabi olduğu; 3'üncü maddesinde damga vergisinin mükellefinin kağıtları imza edenler olduğu ve resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kağıtların damga vergisini kişilerin ödeyeceği;, 8'inci maddesinde, bu Kanun'da yazılı resmi daireden maksadın, genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olduğu; yine aynı Kanun'a ekli (I) sayılı tablonun "II. Kararlar ve mazbatalar" kısmının ikinci fıkrasında ihale kanunlarına tabi olan veya olmayan resmi daire ve kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların her türlü ihale kararlarından binde 5,69 oranında damga vergisi alınması gerektiği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Uygulanacak ihale usulleri" başlıklı 18'inci maddesinde açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık ihale usulü olarak sayılmıştır. Doğrudan temin ihale usulü olarak Kanun'da yer aldığı halde 30.07.2003 tarihli ve 4964 sayılı Kanun'un 12'inci maddesiyle ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır. 4734 sayılı Kanun'un 22'inci maddesinde belirtilen hallerde ihtiyaçların Kanun'un 18'inci maddesinde sayılan ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mümkün bulunmaktadır. Ancak bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22'nci maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise, madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur. 22'nci maddeye göre ihtiyaçların karşılanmasında onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben ihale yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur.

www.balioglu.net

Görüleceği üzere doğrudan temin usulüyle alımda piyasa araştırması yapılarak ihale kararı olmaksızın alım yapılmaktadır. İhale kararı olmaması sebebiyle ihale karar damga vergisi alınmaması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2019 yılında doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen alımlarda toplam 355.243,63 TL ihale karar damga vergisi kesilmesi sebebiyle 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında 355.243,63 TL'lik fazla kayıt bulunmaktadır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hatalı damga vergisi uygulamasının düzeltileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda ihale komisyon kararı olmaması sebebiyle ihale karar damga vergisi alınmaması gerekmektedir.

BULGU 26: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Bazı Alımlarda Piyasa Araştırmalarının Sağlıklı Yapılmaması

İdarece doğrudan temin yolu ile gerçekleştirilen alımların bazılarında tek bir firmadan fiyat alınması sebebiyle piyasa fiyat araştırması sağlıklı yapılmamaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'inci maddesinin son fıkrasında;

"Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir." hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.1'inci maddesinde ise; *"Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılacağının tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir."* denilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, doğrudan temin ile alım yapılırken piyasa fiyat araştırması yapılmalıdır. Diğer bir ifadeyle, doğrudan teminde ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa araştırması yapılarak ihtiyacın en uygun şekilde temin edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından, özellikle Özel Kalem Müdürlüğünün doğrudan temin yolu yaptığı alımların bazılarında (Örnek: 2383, 2977, 3700, 3702, 12507, 13019, 15661, 15664, 15686, numaralı yevmiyeler) tek bir firmadan fiyat alındığı bu sebeple piyasa araştırmasının sağlıklı yapılmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; doğrudan temini usulüyle yapılacak mal ve hizmet alımlarında en uygun şart ve fiyat ile alımı sağlamak için, piyasa araştırmasının birden çok gerçek veya tüzel kişiden fiyat sorularak yapılmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; doğrudan temin usulüyle yapılacak mal ve hizmet alımlarında en uygun şart ve fiyatla alımı sağlamak için, piyasa araştırmasının birden çok gerçek veya tüzel kişiden fiyat sorularak yapılması mevzuatın amacına uygun olandır.

BULGU 27: Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10'unun Aşılması

2019 yılı içinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılan mal ve hizmet alımı ve yapım işlerine ait harcamaların yıllık toplamı, idarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmaksızın aşmıştır.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesi birinci fıkrasının (ı) bendinde; Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamaları içermektedir. Anılan maddede; açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale usulü olduğu ve bu temel usullerden biriyle alım yapılamadığı durumlarda diğer usul ve yöntemlerin kullanılabileceği belirtilerek Kanun'un 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılacak alımlarda %10'luk sınırın aşılmasında Kamu İhale Kurulu uygun görüşünün alınması için İdarelerce yapılacak başvuruların şartları ve değerlendirme kriterleri hakkında hükümlere yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (ı) bendi hükmü dikkate alındığında; idarelerin aynı Kanun'un 21'inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendi ve 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunmakta olup bu sınır da yapılacak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu işler için konulmuş ödeneklerin %10'udur. Anılan yasa hükümleri uyarınca %10 sınırının idarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılacağının öngörülmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kurumuna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d kapsamında 28.018.957,00 TL'lik mal alımı, 32.357.630,92 TL'lik

www.balioglu.net

hizmet alımı ve 3.750.451,22 TL'lik yapım işi yapıldığı; belirtilen tutarlar itibariyle, %10'luk sınırın aşıldığı; Kamu İhale Kurulundan da uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; parasal limitler içinde yapılan harcamaların yıllık toplamı için bulguda belirtilen şekilde uygulama yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; 4734 Sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler içinde yapılan harcamaların yıllık toplamının, idarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 28: Kamu İhale Kanunu'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

Parasal limit dahilinde doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen alımlarda, alımın gerçekleştirildiği gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasında yayınlanan yasaklılar listesinde olup olmadığına ilişkin kontrol yapılmamaktadır.

www.balioglu.net

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İdareler Tarafından EKAP Üzerinden Gerçekleştirilecek İşlemler" başlıklı 30'uncu maddesinin 5'inci fıkrasının 4'üncü bendinde "*4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir. Ancak, anılan Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir*." açıklaması yer almaktadır.

Yukarıda ayrıntısı belirtildiği üzere, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir. Ancak, Kanun'un 22/d maddesi kapsamında yapılacak alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Fen İşleri Müdürlüğünce, 2019 yılında parasal limit dâhilinde doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen alımlarda gerçek veya tüzel kişiler için yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilgili mevzuat hükmü gereğince 4734 Sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci.fıkrası (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklı olup olmadığının kontrolünün yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; ilgili mevzuat hükmü gereğince 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklı olup olmadığının kontrolü gerekmektedir.

BULGU 29: İdarenin Toplam Borcunun Hesaplanmasında Bazı Borç Kalemlerin Hesaplamaya Dahil Edilmemesi ve Buna Bağlı Olarak Mevzuatında Belirtilen Borç Sınırının Aşılması

www.balioglu.net

İdarenin 2019 yılı borç stoku hesaplamasında; piyasa borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçları gibi borç kalemleri hesaplamaya dahil edilmemiş olup söz konusu borç kalemlerinin hesaplamaya dahil edilmesi durumunda İdarenin toplam borcu yasal düzenlemede belirtilen sınırı aşmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı; bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kanun'un 68'inci maddesine istinaden İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı Genelge'ye göre de, İdarenin borçlanma sınırın tespitinde; İller Bankası kredileri ve faizleri, banka kredileri ve faizleri, dış krediler ve faizleri, Hazineye olan borçlar ve faizleri, piyasa borçları (bütçe emanetleri), vergi ve sosyal güvenlik borçlarının tamamı dikkate alınmalıdır.

Belediyelerin yukarıda sayılan borç kalemlerinin toplanması suretiyle hesaplanan borç stoku; idarenin en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranıyla

arttırılan miktarını (büyükşehir belediyeleri için 1,5 katını) aşmamalı ve toplamda belirtilen sınırın üzerinde borçlanma yapılmamalıdır.

İdarenin 2019 yılı borç stoku hesaplamasının incelenmesi neticesinde; piyasa borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçları gibi borç kalemlerinin hesaplamaya dahil edilmediği; söz konusu borç kalemlerinin hesaplamaya dahil edilmesi durumunda İdarenin toplam borcunun yasal düzenlemede belirtilen sınırı aştığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

İdarenin 2018 yılı sonu itibariyle kesinleşen bütçe geliri 168.528.518,19 TL'ye % 23,73'lük yeniden değerleme oranı uygulandığında, 2019 yılının borçlanma sınırı 208.520.335,55 TL olmaktadır. İdarenin 2019 yılı sonu itibariyle borç stok miktarı ise, 5393 sayılı Kanun ve mezkûr Genelge'de belirtilen unsurlar üzerinden değerlendirildiğinde ise 612.931.172,92 TL'dir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kamu kurumlarına olan borçların yapılandırıldığı için dikkate alınmadığı, borçlanmanın kurum menfaatine olacak şekilde yapıldığı, mevcut borç stoku borçların sınırının altına çekilinceye kadar kurumun açısından çok zorunlu olmadıkça yeni borçlanmaya gidilmeyeceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Netice olarak; kamu idarelerine olan borçların yapılandırıldığı için borç stokunun hesaplanmasında dikkate alınmadığı iddiasının hukuki altyapısı bulunmamaktadır. Bulgumuzda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı Genelge'ye göre de, İdarenin borçlanma sınırın tespitinde; İller Bankası kredileri ve faizleri, banka kredileri ve faizleri, dış krediler ve faizleri, Hazineye olan borçlar ve faizleri, piyasa borçları (bütçe emanetleri), vergi ve sosyal güvenlik borçlarının tamamı dikkate alınmalıdır. İlgili mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, kamu borçlarının yapılandırılmış olması, borç stokunun tespitinde bir istisna sayılmamaktadır. Dolayısıyla, yapılandırılmış borçlar da borç stoku hesaplamasına dahil edilmedir. Kaldı ki kamuya olan yapılandırılmış borçların bir kısmı da vadesinde ödenmememiştir. Yine cevapta belirtilen, borçlanmanın kurum menfaatine uygun şekilde yapıldığı, mevcut borç stoku borçların sınırının altına çekilinceye kadar kurumun açısından çok zorunlu olmadıkça yeni borçlanmaya gidilmeyeceği hususları da, bulgumuzda belirtilen hukuki gerekçeleri karşılamamaktadır.

Netice olarak, İdarenin 2019 yılı itibariyle sahip olduğu borç stoku mevzuatında belirtilen borçlanma sınırını geçmiştir. Dolayısıyla, mevcut borç stoku borçlanma sınırının altına çekilene kadar yeni bir borçlanmaya gidilmemesi gerekmektedir.

BULGU 30: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi

Büyükşehir sınırları içindeki tüm kazı bedelleri Büyükşehir Belediyesi tarafından toplanmakta, ancak sokaklardaki kazılardan alınan kazı bedelleri İdareye gönderilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesinde;

"... Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Altyapı hizmetleri"* başlıklı 8'inci maddesi ve *"Ulaşım hizmetleri"* başlıklı 9'uncu maddesine dayanarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin *"Alt yapı yatırım hesabının oluşumu ve geliri"* başlıklı 14'üncü maddesinde aynen;

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

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

(3) Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt

www.balioglu.net

yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz." denilmektedir.

Yukarıdaki yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere; altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesislerin kazıyı yapan tarafından eski haline getirilmesi esastır. Ancak, altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. Söz konusu kazı bedelleri büyükşehirlerde, büyükşehir belediyesi alt yapı yatırım hesabında toplanmaktadır. Sokak kazılarından elde edilen gelirler ise büyükşehir belediyesince ilgili belediyeye aktarılır ve bu gelirler asfalt ve kaldırımların yapımı dışında kullanılamaz.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Büyükçekmece Belediyesine bağlı sokaklardan elde edilmiş kazı gelirlerinin İdareye aktarımının yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Büyükşehir Belediyesince toplanan sokak kazı bedellerinin takip edileceği, İstanbul Büyükşehir Belediyesine olan borçlarından mahsubunun sağlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; Belediyenin yapmakta olduğu veya yapacağı asfalt ve kaldırımlarda harcanmak üzere; Büyükşehir Belediyesince toplanan sokak kazı bedellerinin takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 31: Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı Olmaksızın veya Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırma Yapılmaksızın İlçe Belediyesince Otopark İşletilmesi

İdare tarafından işletilen açık otopark için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yetki devrini içeren herhangi bir karar alınmamış olup Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılma işlemi de yapılmamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (l) bendinde; *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise *"... Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler."* hükmüne yer verilmiştir.

İki hüküm birlikte değerlendirildiğinde anlaşılacağı üzere, ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilebilmesi için Büyükşehir Belediye Meclisinin yetki devri kararının aranması gerekmektedir. Eğer yetki devri yapılmamış ise, İdare tarafından işletilen otoparkların Büyükşehir Belediyesince ruhsatlandırılması gerekmektedir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesine göre, Kanun'un amacı; büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda, mezkûr Kanun kapsamında olan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri koordinasyon içerisinde çalışarak faaliyetlerini yerine getirmelidir. Kanun'da açık bir şekilde ifade edilen haliyle; ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilmesi de büyükşehir belediyesinin alacağı meclis kararına bağlanarak hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini temin etmek amaçlanmıştır.

www.balioglu.net

Diğer yandan, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin *"görev ve yetkiler"* başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise, "*Ulaşım Koordinasyon Merkezi için "...karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde (Değişik ibare: RG-25/4/2014- 28982) engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla, görevli ve yetkilidir."* düzenlemesi yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeye dayanılarak büyükşehir belediye meclisinin yetki devri kararı olmaksızın veya büyükşehir belediyesince ruhsatlandırılmaksızın ilçe belediyeleri tarafından açık veya kapalı otopark işletilmesi de mümkün değildir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından işletilen 1 adet açık otoparkın olduğu, bu otoparkın ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürdüğü; ayrıca mevzuatında belirtildiği şekilde ilçe belediyelerine görev, yetki ve sorumluluk devri yapıldığına dair Büyükşehir Belediye Meclisince alınmış bir kararın bulunmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Merkez Atatürk Mahallesi 516 ada 5 parselde bulunan Ticaret +Konut + Turizm Tesis alanında kalan 29.347,87 m^2 miktarlı mülkiyeti Belediyeye ait olan taşınmazda otopark hizmeti verilmediği, söz konusu alanda araç koymak suretiyle yapılan işgallerden Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesi uyarınca işgaliye harcı tahsil edildiği ifade edilmiştir.

Ancak; İdarenin değerlendirmesinde, Merkez Atatürk Mahallesi 516 ada 5 parselde bulunan Ticaret +Konut + Turizm Tesis alanında kalan 29.347,87 m^2 miktarlı mülkiyeti İdareye ait olan taşınmazda otopark hizmeti verilmediği belirtilmiş ise de, yapılan denetimlerde; alanda belediyeye ait otopark bariyerlerinin yer aldığı, bariyerler olmadan alana giriş çıkış yapılamadığı, belediye personelinin görevlendirilmiş olduğu, işgal harcı karşılığında otoparkın kişilerce kullandırıldığı, kullanım karşılığı işgal harcı tahsil edildiği görülmüştür. Dolayısıyla, mülkiyeti İdareye ait söz konusu yerde otopark hizmetinin verildiği aşikardır.

Bu itibarla, İdare tarafından ruhsatsız olarak işletilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları yapılmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 32: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Kesinleşen 779-2, 779-6, 829-1, 902-1 1247-1, no.lu Sayıştay İlamları, mevzuatında belirtilen süresi geçmesine rağmen henüz infaz edilmemiştir:

832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun "İlamların İnfazı" başlıklı 64'üncü maddesine göre Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra 45'inci madde gereğince yerine getirilir. Kanun'un 45'inci maddesinin ilk fıkrasına göre ise; sorumlularca gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştayca kesin hükme bağlananları, sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorunludurlar.

19.12.2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 82'nci maddesiyle 832 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve Kanun'un 53'üncü maddesinde, "*Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur..."* şeklinde düzenleme yapılmıştır.

6085 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin (3) numaralı fıkrasında;

"Hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. Yarım aylık kesilmeye başlandığı tarihten itibaren muhasebe yetkilileri en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez veya denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmazlarsa, bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır.

Aynı Kanun'un 9'uncu maddesinin (4) numaralı fıkrasında ise;

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da üçüncü fıkradaki hükümler uygulanır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda da görüleceği üzere; 19.12.2010 tarihinden önce yürürlükte bulunan mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre ilamlar kesinleştiği tarihten itibaren 3 ay, 19.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre de, ilamlar kesinleştiği tarihten itibaren 90 gün içerisinde infaz edilir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2004 yılı hesabına ait 902-1 no.lu Sayıştay İlamının 23.03.2009 tarihinde, 2005 yılı hesabına ait 829-1 no.lu Sayıştay İlamının 07.07.2008 tarihinde, 2006 yılı hesabına ait 779-2 ve 779-6 no.lu Sayıştay İlamının 25.12.2008 tarihinde, 2008 yılı hesabına ait 1247-1 no.lu Sayıştay İlamının ise 27.01.2011 tarihinde kesinleştiği, ancak, toplam 1.007.508,09 TL'lik kesinleşmiş ilam hükmünün halen infaz edilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Sayıştay ilamlarının takip edildiği, ilgililerin her ay maaşlarından düzeli olarak kesildiği, ancak tutar yüksek olduğu için bu güne kadar tam olarak tahsilinin sağlanamadığı, konu ile ilgili hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak; Bulgumuzda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 19.12.2010 tarihinden önce yürürlükte bulunan mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre ilamların kesinleştiği tarihten itibaren 3 ay, 19.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre de, ilamların kesinleştiği tarihten itibaren 90 gün içerisinde infaz edileceği hüküm altına alınmıştır. İlamların

2008, 2009 ve 2011 yılları itibariyle kesinleştiği ve üzerinden uzunca bir süre geçtiği görüldüğünden, cevapta belirtilen ilamların takip edilip, ilgililerin maaşlarından düzenli olarak kesildiği hususu hukuki dayanaktan yoksundur. Toplam 1.007.508,09 TL'lik kesinleşmiş ilam hükmünün halen infaz edilmemiştir. Ayrıca kesintilerin düzenli olarak yapıldığına dair ispat edici evraklar da tarafımıza sunulmamıştır.

Netice olarak; Sayıştay İlamlarının, mevzuatında belirtilen süre içinde infaz edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
380 - Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
381 ve 481 Nolu Gider Tahakkukları Hesaplarının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Eğlence Vergisi Alınmayan Mekanların Bulunması	2015	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 18 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınır İşlem Fişlerinin Katma Değer Vergisi Hariç Olarak Düzenlenmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net