T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL KAĞITHANE 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 123

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
Tablo 4: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar.....26
Tablo 5: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar 27
Tablo 6: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife.....103
Tablo 7: Toplam Gelir Tahsilat Oranı ve Gelir Tahsilat Oranı Düşük Olan Bazı Vergiler ...113

www.balioglu.net

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KRY	Kurumsal Risk Yönetimi
RSB	Risk Stratejisi Belgesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

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

2. İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

3. Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Arsa ve Binaların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

4. İdare Binalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

5. Aralık Ayında Ödenen Sözleşmeli Personel Ücretinin Ocak Ayına İlişkin Kısmının Aralık Ayında Giderleştirilmesi

6. Bilgisayar Yazılım Alımının Haklar Hesabında İzlenmemesi

7. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmesine Karar Verilen Maddi Duran Varlıkların Tamamıyla Amortismana Tabi Tutulmaması

8. Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı Yerine Emanetler Hesabında Muhasebeleştirilmesi

9. Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

10. Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortismana Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

2. Kesin Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarından Çıkartılmaması

3. Memur ve Sözleşmeli Personelin Ödeme Gününden Önce Ödenen Ücretlerinde Personel Avansları Hesabının Kullanılmaması

www.balioglu.net

4. Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması

5. Taşınır İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

6. Belediye Şirketlerinden Yapılan Hizmet Alımlarına İlişkin Ödemelerde Vadesi Geçmiş Borcu Bulunduğu Halde Söz konusu Şirkete Ödeme Yapılması

7. Araç Kiralama İşi ile Personel Taşıma İşinin Aynı İhale Bünyesinde Gerçekleştirilmesi

8. Başkanlık Oluru ile Norm Kadro Cetvelinde Yer Almayan Başkan Danışmanı Görevlendirmeleri Yapılması

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

10. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatının Yapılmaması

www.balioglu.net

11. Belediye Sosyal Tesislerinde Sunulan Hizmetlerde İlgili Mevzuatında Düzenlenmemesine Rağmen İndirimler Yapılması

12. Belediyenin Bankalar Aracılığıyla Gerçekleştirdiği Tahsilat Tutarlarının Belediyenin Bankadaki Hesabına Mevzuatın Öngördüğü Sürede Aktarılmaması

13. Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Tedviren Görevlendirme Yapılması

14. Belediyeye Ait Taşınmazlar Üzerine İnşa Edilmiş Olup Yapı Kayıt Belgesi Alınan Taşınmazların Hak Sahiplerine Doğrudan Satışında Satış Bedelinin Tek Seferde Tahsil Edilmesi Gerekirken Taksitlendirilmesi

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

16. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Sorumlularca Düzenli Bir Şekilde Ödenip Ödenmediğinin Kontrol Edilememesi

17. Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı İşletmecilik Sözleşmesinde İndirim Düzenlemesi Yapılması

18. Geçici İşyeri Açma ve Çalışma Belgesi Düzenlenmesi ile Çalıştırılan İşyerlerinin Olması

19. Geçmiş Yıllara Ait Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından %10'luk Payların Büyükşehir Belediyesinden Tahsil Edilmemesi

20. İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

21. İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi

22. İdarenin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefi Bilgilerinin Tutarlı Olmaması

23. İhale Şartnamesi Hükümlerine İstinaden Mevzuatında Belirlenen Tarifenin Altındaki Tarife Üzerinden İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılması

24. İhalelerde Şirket Ortaklarının ve Alt Yüklenici Çalıştırılan İşlerde Alt Yüklenicilerin Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

25. İndirim Hakkı Olmayan veya Bu Hakkını Daha Sonradan Kaybeden Bazı Kişilerin İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanması

www.balioglu.net

26. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

27. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

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

29. Elektrik Faturalarında Yer Alan TRT Payının Ödenmesi

30. Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

31. Otoparklara İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz veya İndirimli Kullanım Hakkı Tanınması

32. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması

33. Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi

34. Sayıştayın İstişari Görüşü Alınmadan Yönetmelik Yürürlüğe Konulması

35. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

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

37. Memurlara Yapılan Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerinin Gelir Vergisi Matrahına Dahil Edilmemesi ve Bu Ödemelerden Damga Vergisi Kesilmemesi

38. Sözleşmeli Personele Yapılan Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerinin Prime Esas Kazanca ve Gelir Vergisi Matrahına Dahil Edilmemesi ve Bu Ödemelerden Damga Vergisi Kesilmemesi

39. Sosyal Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

40. Sözleşme ve Şartnamelerde Alt Yüklenici Çalıştırılamaz Hükmü Bulunmasına Karşın Aşırı Düşük Teklif Veren Firmanın Açıklamasında Alt Yükleniciye Yaptırılacak İşlere İlişkin Taahhüt Verilmesi

www.balioglu.net

41. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

42. Tahsisli Kullanılan Taşınmazın İşletilmesi Karşılığı Olan Yapım İşinin Devlet İhale Kanunu Kapsamında İhale Edilmesi

43. Tekstil Atıklarının Toplanması, Taşınması ve Geri Kazanımı İşinin Protokolle ve Bedelsiz Yaptırılması

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

45. Toplu İş Sözleşmesinde Yer Alan Birleştirilmiş Sosyal Yardım Ödemelerinin Gelir Vergisi ve Sigorta Prim Matrahına Dahil Edilmesinde Zorluk Bulunması

46. Stratejik Planda Beş Yıllık Tahmini Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosunun Bulunmaması

47. Belediye Şirketinden Gördürülen Doğrudan Hizmet Alımları Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Ücretlerine İlave Zam Yapılması

48. Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

49. İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşyerlerine İdari Yaptırım Uygulanmaması

50. İdare Tarafından İşletilen Otoparklar İçin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ve Otopark İşletme Ruhsatı Olmaması

51. İdarenin Kiraya Verdiği Taşınmazda Ücretsiz Kullanım Hakkı Şartının Bulunması

52. Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmadığı Halde Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

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,

-775 sayılı Gecekondu Kanunu,

-6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun,

www.balioglu.net

-5779 sayılı 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:

-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,

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

www.balioglu.net

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı tebliğler ile usul ve esaslar:

-Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği,

-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,

-Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği,

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

1.1.2 Kamu İdaresinin Görevleri

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

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 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 6 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır.

İdarenin birimleri aşağıdadır:

Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Emlak İstimlak Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Spor İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Ruhsat Denetim Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Plan Proje Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü.

1.2.2 Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

www.balioglu.net

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 7'nci 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.

Bu kapsamda, belediyede norm kadroya bağlı olarak 2 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Ayrıca, meclis üyeleri arasından belediyenin nüfusuna göre 4 başkan yardımcısı görevlendirilmiştir.

Belediyede istihdam edilen 346 personelin 284'ü memur, 43'ü işçi ve 19'u 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:

- Kağıthane Turizm Personel İnşaat San. Tic. AŞ

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

- Karyapsan Kartal Yapı ve İnşaat San. ve Tic. AŞ

- Kartursaş Kartal Ulaşım Turizm Sağlık ve Eğitim Hiz. San. ve Tic. AŞ

- Kartansaş Kartal Halk Pazarı Gıda Sağ. ve Eğt. Hiz. San. Tic. Ltd. Şti.

İlçe Belediyesinin Kağıthane Belediyesi Sosyal Tesis ve Otopark İşletmesi adı altında bütçe içi işletmesi bulunmaktadır.

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.

www.balioglu.net

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)	Yıl içinde iptal edilen ödenek (TL)	Net Bütçe ödeneği toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)
Personel Giderleri	29.216.087,00		31.070.087,00	29.108.532,46
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.829.937,00		5.336.937,00	4.991.555,85
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	186.672.300,00		224.323.753,74	198.628.183,41
Faiz Giderleri	0,00		0,00	0,00
Cari Transferler	11.901.576,00		13.283.426,00	12.433.367,69
Sermaye Giderleri	110.345.100,00		82.679.701,26	63.224.629,23

Sermaye Transferleri	1.412.000,00		1.528.000,00	1.516.303,05
Borç Verme	0,00		500,00	60,50
Yedek Ödenekler	22.800.000,00		8.954.595,00	0,00
Toplam	**367.177.000,00**		**367.177.000,00**	**309.902.632,19**

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
830	1	Personel Giderleri	29.216.087,00	29.108.532,46	99,63
830	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.829.937,00	4.991.555,85	103,35
830	3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	186.672.300,00	198.628.183,41	106,40
830	4	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00
830	5	Cari Transferler	11.901.576,00	12.433.367,69	104,47
830	6	Sermaye Giderleri	110.345.100,00	63.224.629,23	57,30
830	7	Sermaye Transferleri	1.412.000,00	1.516.303,05	107,39
830	8	Borç Verme	0,00	60,50	100,00
Toplam			**367.177.000,00**	**309.902.632,19**	**84,40**

* 2019 mali yılına ilişkin Yedek Ödenek Tutarı **22.800.000,00-TL** olup söz konusu tutar diğer gider kalemleri içerisine dağıtılmış bulunmaktadır.

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
800	1	Vergi Gelirleri	119.595.000,00	89.150.144,88	74,54
800	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	34.301.000,00	31.177.072,07	90,89
800	4	Alınan Bağış ve Yardımlar	5.500.000,00	6.224.780,08	113,18
800	5	Diğer Gelirler	167.733.000,00	154.317.316,16	92,00
800	6	Sermaye Gelirleri	40.055.000,00	13.141.310,43	32,81

www.balioglu.net

800	8	Alacaklardan Tahsilat	0,00	6.300.000,00	63.000,00
		Red ve İadeler (-)	-7.000,00	-172.669,78	2.466,00
Toplam			**367.177.000,00**	**300.137.953,84**	**81,74**

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 Esasların 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
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu

www.balioglu.net

- 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

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'üncü 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.

www.balioglu.net

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.

Bu çerçevede; İdarede, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

İdareye ait bir organizasyon yapısı içerisinde; görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir. İdarenin 2006 yılında İSO-9001 kalite belgesi kapsamında yapılan çalışmalar içerisinde, personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını gösteren süreç kitapları birim bazlı olarak hazırlamıştır. Süreç kitaplarında görev tanımları yapılmıştır. 2007 yılından sonra Kamu İç Kontrol Standartları uyum çalışmaları için de aynı süreç kitapları kullanılmıştır.

www.balioglu.net

İdare tarafından yapılan faaliyetlere ait iş akış süreçleri kurum personelleri ile birlikte oluşturulmuştur. İdareye ait iş akış süreç kartları ve süreç diyagramları bulunmaktadır.

İdarenin yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi büyük ölçüde dikkate alınmış, Müdürlüklere ilişkin çalışma yönetmeliklerinde personele ait görevler belirtilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim yapılmakta ve göreve yeni başlayan personele Etik Sözleşmesi imzalatılarak özlük dosyalarına konulmaktadır. İdarede Başkanlık onayı ile bir "Etik Kurulu" oluşturulmuştur.

İdarede; personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik düzenleyici bir işlem bulunmamakla birlikte personelin performans-yeterlilik değerlendirmeleri birim yöneticilerince yıllık olarak yapılmaktadır.

İdare Performans Programı 'Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkındaki Yönetmelik' kapsamında hazırlanmıştır. İdare Performans Programında amaçlar ve hedefler belirlenmiş ve faaliyetler yıllık olarak maliyetlendirilmiştir. Bütçe ve kaynak ihtiyaçları gösterilmiştir.

İdareye ait bilgi yönetim sisteminin ISO-27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi belgesine sahip olduğu anlaşılmıştır.

Buna karşın;

İdarede yetki devri ve sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir. Belediyede bazı müdürlüklerin çalışma yönetmeliklerinde görev ve yetkiler belirlenmiş ise de hangi yetkilerin kimlere devredileceğine ilişkin sınırları belirlenmiş ve yazılı bir yetki devri bulunmamaktadır.

İdarede, 2015 yılı sonunda tamamlanacak şekilde, İç Kontrol Uyum Eylem Planı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ndeki standartları içerecek şekilde hazırlanmış, ancak eylem planının izlenmesine ve revizyonuna yönelik herhangi bir işlem yapılmamış, ayrıca iç kontrol sistemi ve işleyişine ilişkin mevcut durum düzenli olarak değerlendirilmemiş ve dolayısıyla 2019 yılında İç Kontrol Uyum Eylem Planına yönelik bir faaliyette bulunulmamıştır.

İdarede hassas görevler belirlenmemiş, bu görevlerin kural setleri ve prosedürleri oluşturulmamıştır.

İdarenin stratejik planı incelendiğinde; planın hazırlandığı sırada yürürlükte bulunan Stratejik Planlama Kılavuzuna (2.sürüm) göre stratejik planda performans göstergelerine yer verilmesi gerekirken bu göstergelerin belirlenmediği, ayrıca stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu ve kaynak tablosuna stratejik planda yer verilmediği anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

İdarenin amaç ve hedeflerine yönelik riskler belirlenmemiş, dolayısıyla risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz edilmemiş ve risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmamıştır.

İdare amaç ve hedeflerine yönelik riskler belirlenmediğinden kontrol faaliyetlerinin de belirlenmediği anlaşılmıştır.

İdarenin harcama birimleri tarafından herhangi bir ön mali kontrol işlemi yapılmamakta ve gerçekleştirme görevlileri tarafından ödeme emri belgeleri üzerine "kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşülmeden imzalanmaktadır. Mevzuatında belirtilen tutarı aşan taahhüt evrakları ile sözleşme tasarılarından bazılarının Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından ön mali kontrolü yapılmamıştır.

İdarenin İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun 23.12.2014 tarihinde Başkanlık onayı ile oluşturulduğu, ancak Belediye harcama birimlerinin iç kontrol sistemine ilişkin olarak herhangi bir değerlendirme yapmadığı ve strateji geliştirme biriminin de iç kontrole ilişkin herhangi bir değerlendirme sonucunu İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna

raporlamadığı, dolayısıyla üst yöneticinin onayına sunulmuş bir İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunun bulunmadığı anlaşılmıştır.

Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususlardan bir kısmı yerine getirilmiş olsa da, önemli bir kısmının yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kağıthane 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.

www.balioglu.net

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 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 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.

www.balioglu.net

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.

Ayrıca, Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazlarının envanterinin yapılarak, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan, Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilecektir. Mali hizmetler birimince de bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacaktır.

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.

www.balioglu.net

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.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediyenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmazlarına ilişkin formlar ve icmal cetvellerinden sadece Tapuya Kayıtlı Olan Taşınmazlar ile Tapuya Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar icmal cetvellerinin düzenlendiği ancak güncellenmediği, bunun dışında bir form ve icmal cetveli düzenlenmediği, idarede kayıtlı taşınmaz sayısı ve mevcut kullanım şekli bilgisi ile tapu kayıtlarının uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaların yapılmadığı numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerinin tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği, belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam

ettiği tespit edilmiştir. Bu kapsamda, Kağıthane Tapu Müdürlüğünden gelen taşınmaz kayıtları ile mevcut muhasebe kayıtları tam olarak uyuşmamaktadır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtları karşılaştırılarak eksik taşınmazlara ilişkin eksikliklerin giderileceği ve muhasebe kayıtlarına yansıtılacağı 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 2: İdareye Bağışlanan Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

Muhtelif tarihlerde idareye bağışlanan taşınmazlar muhasebe kayıtlarında yer almamaktadır.

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

Yönetmelik'in 187'nci maddesinde maddi duran varlıklara ilişkin düzenlemelere yer verilmiş olup maddi duran varlıklar hakkında 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Ayrıca bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınacağı zikredilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; muhtelif yıllarda olmak üzere toplam 489 adet taşınmazın idareye bağışlandığı ancak bunların taşınmaz kayıtlarının Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından tutulmasına karşın söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; İdareye bağışlanan taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, İdareye bağışlanan taşınmazların 2019 yılında muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle; yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Arsa ve Binaların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca İdareye taşınmaz tahsis edilmiş, ancak İdarece tahsis alınan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtları yapılmamıştır.

Mahalli İdareler 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.

www.balioglu.net

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsise konu edilen/tahsis alınan binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilecektir.

Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlardan İdareye tahsis edilen 6 adet taşınmaz (4 adet bina, 2 adet arsa) için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve söz konusu kaydın yapılmaması nedeniyle tahsisli taşınmazların bilgisinin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; tahsis alınan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtları yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, Belediyeye yapılan bina tahsislerinin 2019 yılında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortismana tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 4: İdare Binalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İdarece, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilmiş, ancak bu tahsis işlemleri 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.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortismana tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına Alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 6 adet taşınmaz (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; diğer kamu idarelerine yapılan taşınmaz tahsislerine ait muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda belirtilen muhasebeleştirme işlemlerinin 2019 yılında yapılmaması nedeniyle, yılı mali tablolarında 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortismana tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 5: Aralık Ayında Ödenen Sözleşmeli Personel Ücretinin Ocak Ayına İlişkin Kısmının Aralık Ayında Giderleştirilmesi

www.balioglu.net

Belediyede çalışan sözleşmeli personelin Aralık ayı ücret ödemesinde 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı kullanılmayarak, yapılan ücret ödemelerinin tamamı o yılın gideri olarak kaydedilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 131'inci maddesinde; Aralık ayının 15'inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinde ertesi yıl 1 ila 14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarların bu hesapta izleneceği ve yeni mali yılda bu tutarların, düzenlenecek ödeme emri ile bütçe giderleri hesabına aktarılacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 132'nci maddesinde ise Aralık ayının 15'inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinin ertesi yıl 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarlarının 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına Borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği; bu tutarların, yeni yılın başında düzenlenecek ödeme emri ile bir taraftan 162-Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabına alacak, 630- Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Sözleşmeli personelin ücretleri çalışmadan önce peşin olarak ödenmekte olup buna göre, sözleşmeli personele 15 Aralık 2019 günü ödenen ücretlerin yarısı 2019 yılına, yarısı da 2020 yılına ait olduğundan, öncelikle tahakkuk eden ücretlerin yarısının 2019 yılı hesaplarına gider yazılması, diğer yarısının ise gelecek yılın (2020 yılı) bütçesine gider yazılmak üzere 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına kaydedilmesi; 2020 yılında ise, 2019 yılının Aralık

ayında verilen ve yarısı 2020 yılına ait olan ücretlerin 2020 yılı hesaplarına yansıtılması için 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının alacak çalıştırılması ve bu tutarın 2020 yılında gider hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, belediyede çalışan sözleşmeli personelin Aralık ayı ücret ödemelerinde 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı hiç kullanılmayarak, yapılan ücret ödemelerinin tamamının o yılın gideri olarak kaydedildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Ancak, 2019 yılında Aralık ayı sözleşmeli personel ücretlerinin muhasebeleştirilmesinde 162-Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının kullanılmaması neticesinde Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda hataya neden olunmuştur.

BULGU 6: Bilgisayar Yazılım Alımının Haklar Hesabında İzlenmemesi

www.balioglu.net

İdarece satın alınan bilgisayar yazılımı 260-Haklar Hesabında izlenmesi gerekirken, 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabını düzenleyen "Hesabın Niteliği" başlıklı 186'ncı maddesinde;

"*Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır*."

"Hesabın İşleyişi" başlıklı 187"nci maddesinde ise;

" *(1) Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. ...*" hükümlerine yer verilmiştir.

Herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve İdarenin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamaların 260-Haklar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2019 yılı içinde satın alınan 105.020,00 TL tutarındaki bilgisayar yazılım alımının 260-Haklar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bahsi geçen kaydın sehven yapıldığı, bundan sonra gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak, 2019 yılındaki hatalı muhasebeleştirme nedeniyle, 260-Haklar Hesabının yukarıda belirtilen tutar kadar eksik, 630-Giderler Hesabının da fazla görünmesine yol açmıştır.

BULGU 7: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmesine Karar Verilen Maddi Duran Varlıkların Tamamıyla Amortismana Tabi Tutulmaması

İdarede çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmesine rağmen, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamı yılsonu itibariyle amortismana tabi tutulmamıştır.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde; 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

(47) sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin (7) numaralı fıkrasında;

"*Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismana tabi tutulur*." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismana tabi tutulması gerekmektedir. Dolayısıyla, yılsonu mali tablolarında 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı tutarı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı tutarının birbirine eşit olması gerekmektedir.

İdarenin mali tabloları incelendiğinde, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedildikten sonra amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismana tabi tutulmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla idarenin mali tablolarında yer alan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının bakiyesi ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının bakiyesinin eşit olmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 mali yılından itibaren söz konusu işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, kullanılma olanağını yitiren maddi duran varlıkların amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamının 2019 yılında amortismana tabi tutulmaması nedeniyle 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 9.119.916,45 TL tutarında hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 8: Hakedişlerden Yapılan Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı Yerine Emanetler Hesabında Muhasebeleştirilmesi

www.balioglu.net

İdarenin bazı yapım işi hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanları kesintileri 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 333-Emanetler Hesabına kaydedilmiştir.

Anahtar Teslimi Götürü Bedel Sözleşmeli Yapım İşlerinde Tip Sözleşme'nin "geçici kabul noksanları" başlıklı 30.1. maddesinde, "*Geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmı tutulur ve bu tutar, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir. Fiyat farkı ödenen işlerde bu tutar, sözleşme tarihinden itibaren endeks üzerinden güncelleştirilmek suretiyle kesilir*."

Birim Fiyatlı Yapım İşlerine İlişkin Tip Sözleşme'nin 30.2. maddesinde de, "*Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubu iade edilmez. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5'i tutulur ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez*." düzenlemeleri bulunmaktadır.

Ayrıca, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nın 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı alt detay kodlarında 330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30'uncu ve 31'inci Maddeleri Gereği Alınan Teminatlar Hesabı yer almakta olup hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin bu hesapta izlenmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan Tip Sözleşmelerdeki düzenleme gereği, düzenlenen her hakedişte, yapılan iş tutarının %3 veya %5 oranı tutulmaktadır. Diğer yandan, yapılması gereken kesintiler kadar teminat mektubu da alınabilmektedir. Burada, esas olan yapılan işin tam karşılığının bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmesi, ödemenin kesinti yapılmış şekilde gerçekleştirilmesi ve tutulan kısmın yine bir ödeme/borç yükümlülüğü içermesi nedeniyle muhasebeleştirilmesidir. Bu durumda, geçici kabul noksanları için yapılan kesintilerin İdarenin mali tablolarında gözükmesi gerektiği açıktır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 ve 258'inci maddelerine göre, teminat olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, yapım işi sözleşmelerinin niteliğine göre %3 veya %5 oranında yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin muhasebeleştirilmesi ve 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; hakediş ödemeleri yapılırken söz konusu kesintilerin hakedişlerden yapıldığı ancak, yapılan kesintilerin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 333-Emanetler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak; 2019 yılsonu itibariyle 949.060,41 TL tutarındaki geçici kabul noksanları kesintisinin hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının belirtilen tutar kadar eksik, 333-Emanetler Hesabının da fazla görünmesine yol açmıştır.

BULGU 9: Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

Belediyede doğrudan hizmet alımı yoluyla çalıştırılanlar işçiler için herhangi karşılık ayrılmamıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde, ihtiyatlılık ilkesi; muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılacağı, faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamayacağı şeklinde açıklanmıştır.

Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise; ihtiyatlılık ilkesi gereği bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda ayrılan karşılıkların gider olarak muhasebeleştirileceği ve raporlanacağı, koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden ekonomik bir fayda veya hizmet potansiyeli içeren kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılacağı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı düzenlenmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 281'inci maddesinde; bu hesabın, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtildiği üzere, kamu muhasebesinin ihtiyatlılık ilkesine göre; idareler muhasebe uygulamalarında muhtemel risk ve olaylara karşı ilgili yönetmeliklerde belirtilen durumlarda karşılık ayırmak durumundadırlar. Bu karşılık ayırma aynı zamanda kamu idaresinin üreteceği mali tabloların doğru ve tam veri üretmek suretiyle idarenin mali durumunu gerçek ölçüde göstermesi bakımından gereklidir.

İdarenin 2019 yılı işlem ve faaliyetleri ile bunlara ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde; İdarede doğrudan hizmet alımı suretiyle çalışan personel için 372 ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarına kaydedilmesi gereken karşılıkların hiç ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; söz konusu personele ilişkin kıdem tazminatı karşılıklarının 2020 mali yılı ve sonrasında ayrılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, doğrudan hizmet alımı suretiyle çalışan personel için 2019 yılı itibariyle kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması nedeniyle; İdarenin mali tablolarında 372 ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları yönünden eksik bilgi oluşmuştur.

BULGU 10: Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortismana Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına rağmen bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmamış, amortisman ayrılan bazı varlıklar için ise amortismana tabi maddi varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin olan "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin (ç) bendinde; amortismana tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği düzenlenmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

www.balioglu.net

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile, uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile bahsi geçen Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin söz konusu hükümlerine aykırı olarak İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına rağmen bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, amortisman ayrılan bazı varlıklar için ise amortismana tabi maddi varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Tablo 4: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri	164.563,50	0,00	164.563,50
255.07.01..	Kütüphane Mobilyaları	18.573,20	0,00	18.573,20
255.07.02..	Basılı Yayınlar	250,00	0,00	250,00
255.07.03..	Görsel ve İşitsel Kaynaklar	23.600,00	0,00	23.600,00
			Toplam	**206.986,70**

Tablo 5: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0,00	59.936,55	-59.936,55
255.03.01..	Büro Mobilyaları	7.876.097,46	8.453.800,56	-577.703,10
255.03.02..	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	828.968,52	839.340,12	-10.371,60
255.07.04..	Bilgi Saklama Üniteleri	0,00	37.905,55	-37.905,55
255.08.01..	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	75.947,16	76.251,29	-304,13
255.08.04..	Okul Bahçesi ve Oyun Demirbaşları	5.133,00	91.888,31	-86.755,31
			Toplam	**-772.976,24**

İdarenin maddi varlıklarından bir kısmı için amortisman ayrılmaması, bir kısmı için de varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması bilançoda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabını, aynı zamanda amortisman uygulaması sonucu faaliyet sonuçları tablosunda amortisman giderleri kadar 630-Giderler Hesabını etkilemektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; amortisman ayrılmayanlara amortisman ayrılacağı ve fazla amortisman ayrılanların ise kayıtlı değerine düşürüleceği ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda açıklanan nedenlerle, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 630-Giderler Hesabı gerçeği yansıtmamaktadır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mali Tabloların Eki Olarak Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

Belediyenin 2019 yılı bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mali Tablo Hazırlama Rehberi gereği yer verilmesi gereken "Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notlar" hazırlanmamış ve mali tablolara ek olarak sunulmamıştır.

08.01.2018 tarih ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde önemli değişiklikler yapılmıştır.

www.balioglu.net

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

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

www.balioglu.net

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

Belediyenin mali tablolarının incelenmesinde, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunda Yönetmelik ve Rehber gereği yer verilmesi gereken önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notların bulunmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2021 mali yılında bulguda belirtilen şekilde önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notların hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; mali tabloların anılan Yönetmelik ve Rehber'de belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanıp yayımlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Kesin Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarından Çıkartılmaması

İdare, ilgililere iade edilmediği için bankasına iadesi gereken kesin teminat mektuplarının bazılarını iade etmemektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin Teminat ve Ek Kesin Teminatların Geri Verilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Taahhüdün, sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra alınmış olan kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların;

a) Yapım işlerinde; varsa eksik ve kusurların giderilerek geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra yarısı, Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesi getirilmesi ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından sonra kalanı,

b) Yapım işleri dışındaki işlerde Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesinin getirildiği saptandıktan sonra; alınan mal veya yapılan iş için bir garanti süresi öngörülmesi halinde yarısı, garanti süresi dolduktan sonra kalanı, garanti süresi öngörülmeyen hallerde ise tamamı,

Yükleniciye iade edilir.

Yüklenicinin bu iş nedeniyle idareye ve Sosyal Sigortalar Kurumuna olan borçları ile ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapılan kanunî vergi kesintilerinin yapım işlerinde kesin kabul tarihine, diğer işlerde kabul tarihine veya varsa garanti süresinin bitimine kadar ödenmemesi halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatlar paraya çevrilerek borçlarına karşılık mahsup edilir, varsa kalanı yükleniciye geri verilir.

İşin konusunun piyasadan hazır halde alınıp satılan mal alımı olması halinde, Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesi getirilmesi şartı aranmaz."

Mezkûr Kanun'un "İade Edilemeyen Teminatlar" başlıklı 14'üncü maddesinde ise;

www.balioglu.net

"13 üncü maddeye göre mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektupları hükümsüz kalır ve bankasına iade edilir. Teminat mektubu dışındaki teminatlar sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen Kanun'un 13'üncü maddesi hükümleri uyarınca mahsup işlemlerinin; yüklenicinin bu işten dolayı İdareye ve Sosyal Sigortalar Kurumuna olan borçları ile ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapılan kanunî vergi kesintilerinin yapım işlerinde kesin kabul tarihine, diğer işlerde kabul tarihine veya varsa garanti süresinin bitimine kadar ödenmemesi hallerinde yapılması gerekmektedir. Mahsup işlemlerinin yapılmasına gerek bulunmayan hallerde, yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise kabul tarihi veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren 2 yıl içerisinde İdarenin uyarısına rağmen talep edilemeyen kesin teminat mektuplarının bankasına iade edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 31.12.2019 tarihi itibariyle, 38.779.324,65 TL'lik teminat mektubunun muhasebe kayıtlarında yer aldığı, ancak, bu teminat mektuplarından birçoğunun eski tarihli olduğu ve süresinin bittiği anlaşılmıştır. Bu kapsamda teminat süresi dolan teminat mektuplarının tutarı 29.513.428,27 TL'dir. İdarece ilgililere yazılı uyarı yapılması ardından yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümlerine göre iki yıl içerisinde İdarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmeyen ve bu kapsamda iadesi sağlanamayan kesin teminat mektuplarının bankasına iade edilmesi gerekenlerin tutarı 10.570.632,44 TL'dir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; teminat mektuplarının iadesi konusunda çalışmaların tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Ancak, bahsi geçen teminat mektuplarının 2019 yılında muhasebe kayıtlarından çıkarılmaması nedeniyle, 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı ve 911-Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabının 10.570.632,44 TL fazla görünmesine neden olmuştur.

BULGU 3: Memur ve Sözleşmeli Personelin Ödeme Gününden Önce Ödenen Ücretlerinde Personel Avansları Hesabının Kullanılmaması

Belediyede çalışan personelin bayram nedeniyle ödeme gününden önce ödenmesi kararlaştırılan ücretlerinin ödemelerinde 161-Personel Avansları Hesabı kullanılmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 127'nci maddesinde; 161-Personel Avansları Hesabının mevzuatı uyarınca verilen sürekli ve geçici görev yolluğu avansları ile ödeme gününden önce ödenmesine karar verilen maaş ve ücret ödemeleri karşılığı verilen avansların izlemesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. 128'inci maddesinde, çeşitli nedenlerle ödeme gününden önce ödenmesi kararlaştırılan maaş ve ücret ödemelerinin personel avansları hesabına borç kaydedilerek izleneceği, ödeme günü geldiğinde ise bu hesaptan çıkarılarak bütçe giderleri hesabına aktarılacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 129'uncu maddesinde ise, yılı bütçesinden karşılanmak üzere ödeme gününden önce yapılan maaş ve ücret ödemelerinin 161-Personel Avansları Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personelin bayram nedeniyle ödeme gününden önce ödenmesi kararlaştırılan ücretlerinin ödemelerinde 161-Personel Avansları Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; söz konusu hesabın bulguda belirtilen şekilde kullanılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; memur ve sözleşmeli personel ücretlerinin ödeme gününden önce ödenmesi halinde 161-Personel Avansları Hesabının kullanılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Yapılması

Belediyenin yevmiye defterine geriye dönük kayıtlar yapılmıştır.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı, maddenin dördüncü fıkrasında ise muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas olduğu düzenlenmiştir.

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 defter şeklinde tanımlanmıştır.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İdare tarafından gerçekleştirilen işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilmesi, geriye dönük herhangi bir kayıt yapılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, muhasebe kayıtlarında Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; muhasebe sisteminde geriye dönük yevmiye kaydının yapılmasının asgari düzeyde tutulmaya çalışılacağı ifade edilmiştir. Ancak, İdarenin değerlendirmesi ilgili mevzuat açısından isabetli görülmemektedir.

Netice olarak; bulgumuzda da belirtildiği üzere, muhasebe kayıtlarının maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, geriye dönük işlem yapılmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Taşınır İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

İdarenin taşınırlarının yönetimine ilişkin tespit edilen mevzuata aykırılıklar şu şekildedir:

a) İlk madde ve malzemeler hesabında bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir."

Mezkûr Yönetmelik'in 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasında da;

"Muhasebe kayıtlarında 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri gereği; İdare, üç ayı geçmemek üzere üst yöneticinin belli edeceği sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesini en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine göndermelidir.

İdarenin taşınır işlemlerinin incelenmesinde, İdare bünyesinde Müdürlüklerin İlk Madde ve Malzemeler hesabında bulunan tüketim malzemelerini zamanında giderleştirilmediği, birçok birime ilişkin giderleştirme işlemlerinin tek seferde yılsonunda yapıldığı ya da yılı içerisinde düzenlenmesi gereken onaylı listelerin üç ayı aşacak şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; İlk madde ve malzemeler hesabında bulunan tüketim maddelerinin zamanında giderleştirileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; ilk Madde ve Malzemeler Hesabında bulunan tüketim malzemelerinin üçer aylık dönemleri aşacak şekilde ya da tek seferde yılsonunda giderleştirilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

b) Taşınırlara sicil numarası verilmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların numaralanması" başlıklı 36'ncı maddesinde;

" (1) Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilir. Bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilir. Fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlem uygulanmaz.

www.balioglu.net

(2) *Sicil numarası üç grup rakamdan oluşur. Birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşur."* denilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükmüne göre; dayanıklı taşınırlara, giriş kaydı yapıldığında numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma şeklinde bir sicil numarası verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

31.12.2019 tarihi itibariyle; İdare tarafından taşınırlara sicil numarası verme işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; dayanıklı taşınırlara giriş kaydı yapıldığında sicil numarası verileceği ifade edilmiştir.

c) Dayanıklı taşınırların taşınır teslim belgesi düzenlenmeden kullanıma verilmesi ve ortak kullanım alanlarında dayanıklı taşınır listesinin düzenlenmemesi

www.balioglu.net

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"(1) Tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırlar Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınırlar 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir.

(2) Kara taşıt ve iş makinelerinin yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcısına verilmesinde ise 6 örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenir.

(3) Kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgeler kamu idarelerince ayrıca belirlenir.

...

*(5) Taşınırlar; oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilir." d*üzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki taşınırlar kullanıcısına mezkûr Yönetmelik'in 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek, kara taşıt ve iş makineleri ise yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcısına mezkûr Yönetmelik' in 6 örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek verilmelidir. Düzenlenen belgelerin bir nüshası taşınır teslim edilen görevlilere, bir nüshası ise dosyasında saklanır. Ayrıca ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar için dayanıklı taşınırlar listesi düzenlenmesi ilgililerce imzalanması gerekmektedir. Bu belgelerin düzenlenmemesi taşınırlar açısından sorumluluğun belirlenememesine sebep olmakla birlikte, idarenin kullanıma verdiği taşınırların takip ve kontrol edilmesini engelleyeceği düşünülmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda 31.12.2019 tarihi itibariyle; kullanıma verilen dayanıklı taşınırlar için teslim belgesi ve ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar için dayanıklı taşınırlar listesi düzenlenmediği, ayrıca kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgelerin idarece belirlenmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; dayanıklı taşınırların teslim belgesi düzenlenerek kullanıma verileceği ve ortak kullanım alanlarında kullanılan dayanıklı taşınırların da listesinin düzenleneceği ifade edilmiştir.

d) Taşınır sayım işlemlerinin yapılmaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde;

"Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.

...

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yılsonu hesabını oluşturur." düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; taşınırların taşınır kayıt yetkilisi değiştiğinde ve yılsonlarında sayılması gerekmektedir. Bu sayımlar sonucunda Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenecek olup, bu cetvel ile yılsonuna ilişkin sayım tutanağı Taşınır Mal Yönetim Hesabının bir parçasıdır. Sonuç olarak yılsonu sayımları yapılmadan Taşınır Mal Yönetim Hesabı düzenlenemeyecektir.

Yapılan inceleme neticesinde; 31.12.2019 tarihi itibariyle, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında idarece sayım yapılmadığı, denetim yılı sonunda da sayım işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınır sayım işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin taşınır işlemlerinde ilgili mevzuat hükümlerini uygulaması gerekmektedir.

BULGU 6: Belediye Şirketlerinden Yapılan Hizmet Alımlarına İlişkin Ödemelerde Vadesi Geçmiş Borcu Bulunduğu Halde Söz konusu Şirkete Ödeme Yapılması

www.balioglu.net

Belediyenin personel çalıştırmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yaptığı belediye şirketine yapılan hakediş ödemelerinde şirketin vadesi geçmiş borcu bulunduğu halde söz konusu borç kesilmeksizin ödeme yapılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler İle İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesinde;

"*Maliye Bakanı, aşağıdaki ödeme ve işlemlerde, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.*

1. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde,

2. 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşların (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde,

(...)

Bu madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. Şu kadar ki bu hükmün uygulanmasında diğer kamu idarelerinin alacaklarına karşılık kesinti yapılması gereken hallerde kesinti tutarı garameten taksim olunur.

Takibata salahiyetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasına karşı tebliğ tarihini takip eden otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir." hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

23.12.2017 tarihli ve 30279 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nde değişiklikler yapan 9 sıra no.lu Tahsilat Genel Tebliği'nin Birinci Kısım, İkinci Bölümünün "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı bölümünün 2'nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 2.000,- liranın üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin Bakanlığa bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

Ayrıca Tebliğ'in aynı bölümün 5.2'nci maddesinde, 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılması gerektiği ve belediyeler ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin 4734 sayılı Kanun kapsamında olduğu belirtilerek gerek 4734 sayılı Kanun kapsamında (istisnalar dahil) gerekse bu Kanun dışında yapacakları her türlü mal veya hizmet alımları ile

yapım işleri için yapacakları ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi arayacakları düzenlenmiştir.

Buna göre vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi aramadan ödeme/işlemleri yapan kurum ve kuruluşlara, borçlunun bağlı bulunduğu takibe salahiyetli tahsil dairesince idari para cezası tatbik edilmesi ve bu madde hükmüne göre verilen idari para cezasının, ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediyenin personel çalıştırmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yaptığı belediye şirketine yapılan hakediş ödemelerinde vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmadığı ve şirketin vadesi geçmiş borcu bulunduğu halde ödeme yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; Şirkete yapılan ödemelerin istisna kapsamında olan (net) işçilik ücreti olduğu, işçilik net ücretlerinin istisna kapsamında kaldığı bu nedenle şirketin vadesi geçmiş borcunun sorgulanmadığı ifade edilmiş ise de söz konusu hizmet alımının doğrudan ilgili işçilerden değil, adı geçen belediye şirketinden yapılması nedeniyle bu hizmet alımı için yapılacak ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Netice olarak; amme alacaklarının tahsilinin takibi konusunda gerekli özenin gösterilmesi uygun olacaktır.

BULGU 7: Araç Kiralama İşi ile Personel Taşıma İşinin Aynı İhale Bünyesinde Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından personel taşıma (servis) işi ile araç kiralama işi aynı ihale kapsamında birlikte ihale edilmiştir.

17.03.2006 tarihli ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in amacı, 237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi olan kurumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı suretiyle karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

Esas ve Usuller'in "Temel amaç" başlıklı 5'nci maddesinde*;*

"Kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacı, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların

savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanmasıdır."

"Servis kiralamaları" başlıklı 9'uncu maddesinde ise;

"6/2/2004 tarihli ve 2004/6801 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği" uyarınca yapılan servis kiralamaları bu Esas ve Usullere tabi değildir." denilmiştir.

Diğer yandan, kamu kurum ve kuruluşlarının personel servis hizmetleri, 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 237 sayılı Taşıt Kanunu'na hükümlerine dayanılarak çıkarılan Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği hükümlerine tabi olup bu Yönetmelik hükümleri belediyeleri de kapsamı içerisine almaktadır.

Bu Yönetmelik'in amacı, kamu kurum ve kuruluşlarının personel servis hizmetlerinin düzenli ve güvenli hale getirilmesi amacıyla, taşıma yapacak kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin yeterlilik ve çalışma şartları ile kullanılacak taşıtların niteliklerini belirlemektir.

www.balioglu.net

Ayrıca Mezkûr Yönetmelik'in 8'inci maddesinde;

"*Kamu kurum ve kuruluşlarının taşıma işini üstlenen gerçek ve tüzel kişilere ödenecek ücretin %75'i ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından araç sahiplerinin kendisine veya bildireceği banka hesap numarasına doğrudan ödenir."* düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca kamu idarelerinin personel servis taşımacılığı işi ile araç kiralama işinin ayrı ayrı ihale edilmesi gerekmektedir.

İdarenin ihale işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ihalesi yapılan 2017/354198 ihale kayıt numaralı ve 01.10.2017-30.09.2019 tarihlerini kapsayan, 2019/439549 ihale kayıt numaralı ve 01.10.2019-31.10.2019 tarihlerini kapsayan ile 2019/359751 ihale kayıt numaralı ve 01.11.2019-31.10.2022 tarihlerini kapsayan Muhtelif Araç Kiralama, Şoför Personel Alımı ve Personel Servis Taşıma İşlerinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak personel servis taşımacılığı ile araç kiralama işinin birlikte ihale edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; devam etmekte olan ihalenin sonuçlanmasını takiben, denetim raporundaki eleştiri ve tavsiye doğrultusunda hareket

edileceği, personel taşıma servis hizmet alım işi ihalesinin müstakil olarak yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; İdare tarafından personel servis taşımacılığı ile araç kiralama işinin birlikte ihale edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Araç kiralama işinin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller çerçevesinde, personel taşıma işinin ise Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Başkanlık Oluru ile Norm Kadro Cetvelinde Yer Almayan Başkan Danışmanı Görevlendirmeleri Yapılması

İdare, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te yer almamasına rağmen "Başkan Danışmanlığı" adı altında bir kadro unvanı kullanmış, ayrıca bu unvan için daha yüksek oranda sosyal denge tazminatı belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartları Yönetmelik'in 1'inci maddesinde; *"Bu Yönetmeliğin amacı; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasıdır."* düzenlemesi yapılmıştır.

Mezkûr Yönetmelik bünyesinde önce belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri tasnif edilmiş, sonra tasnif edilen bu gruplara ait norm kadro standartları ilgili cetvellerde belirlenmiştir.

Bu doğrultuda, Yönetmelik'e ekli "Ek-1 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri" içerisinde Kâğıthane Belediyesi'nin C-16 Grubunda yer aldığı görülmektedir. Belediyelerde istihdam edilebilecek personel sayı ve unvanlarına ilişkin aynı Yönetmelik'e ekli "Ek–2: Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvelleri" incelendiğinde C-16 Grubunda "Başkan Danışmanı" unvanına yer verilmediği açıkça görülmektedir.

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye teşkilatında "Başkan Danışmanı" unvanının kullanıldığı ve bu unvan için sosyal denge sözleşmesinde farklı ödemeler belirlendiği tespit edilmiştir. Şöyle ki: 28.05.2018, 15.05.2019, 23.03.2019 ve

15.05.2019 tarihlerinde olmak üzere 4 adet başkan danışmanı görevlendirilmiştir. Söz konusu uygulama ilgili mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer yandan, İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinin "Aylık Sosyal Denge" başlıklı 19'uncu maddesinde, fiilen danışmanlık yapanlara brüt 1.515 TL sosyal denge ödemesi yapılacağı öngörülmüştür. Söz konusu tutarlar başkanlık danışmanları için belirlenmiş olup personelin bulunduğu kadro unvanı için tespit edilen tutarlardan fazladır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; görevlendirmenin geçici olarak yapıldığı ve Belediye Başkanının takdirinde olduğu, personellere mevcut kadrolarına göre ödeme yapıldığı belirtilmiş ve söz konusu kişilere fazla ödeme yapılmadığı ifade edilmiş ise de belediye başkanının atama yetkili amir olmasına rağmen İdarenin, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te yer almayan bir unvanla personel ataması mümkün değildir. Ayrıca ilgili kişiler için Sosyal Denge Sözleşmesinde fiilen danışmanlık yapanlara brüt 1.515 TL sosyal denge ödemesi yapılacağı öngörülmüştür. Böyle bir düzenleme yapılması mevzuat hükümleri gereği mümkün değildir.

www.balioglu.net

İdarede fiilen uygulanan başkanlık danışmanlıklarının ve bu görevlere farklı ödemeler belirlemenin mevzuata uyarlılığı bulunmamaktadır.

BULGU 9: 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 işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmeler bulunmaktadır. Buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri 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.

Ayrıca, 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 işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Ruhsat Denetim Müdürlüğü verilerine göre Belediyenin yetki ve görev sınırları içerisinde 31.12.2019 tarihi itibariyle 12.474 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan iş yeri çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde ise Çevre Temizlik Vergisi mükellefi olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan işyeri sayısının 20.430 olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca İstanbul Vergi Dairesinden alınan verilere göre ilçe sınırları içindeki işyeri sayısı 31.12.2019 tarihi itibariyle 22.552 adettir. Ortaya konulan verilerden de anlaşılacağı üzere İdarenin işyeri açma izni harcı hususunda önemli düzeyde gelir kaybına uğradığı açıktır. Ancak tutarı ve sayıyı net olarak tespit etmek İdare verilerinin tam olarak sağlıklı olmamasından kaynaklı olarak mümkün değildir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen eksikliklerin giderileceği ifade edilmiştir.

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 10: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki ve görev alanı içinde faaliyet gösteren işyerlerinin bir kısmından ilan ve reklam vergisi tahakkuku ve tahsilatları yapılmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesine göre; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, ilan ve reklam vergisine tabidir. Aynı

Kanun'un 13'üncü maddesinde ise, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin; yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, aynı Kanun'un *"Verginin tarhı ve ödenmesi"* başlıklı 16'ncı maddesinde:

Söz konusu verginin, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği,

Hüküm altına alınmıştır.

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin yetki ve görev alanı içinde faaliyet gösteren ve ilan ve reklam vergisi mükellefi olan iş yerlerinden bazılarının 2018 yılında beyanname vermiş olduğu; ancak, ilan ve reklam vergisi konusuna dâhil faaliyetleri devam etmesine karşın 2019 yılında beyanname vermedikleri ve bu kapsamda söz konusu verginin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmıştır. 31.12.2019 tarihi itibariyle bu kapsamda olan işyeri sayısı 417 adettir (işletme tanıtım tabelaları).

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; tanıtıcı reklam tabelası bulunan işyerlerinin takibatının yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ilan ve reklam vergisi mükellefi iş yerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması için gerekli olan çalışmaları yapması gerekmektedir.

BULGU 11: Belediye Sosyal Tesislerinde Sunulan Hizmetlerde İlgili Mevzuatında Düzenlenmemesine Rağmen İndirimler Yapılması

İdarenin sosyal tesislerinde sunulan hizmetler için bazı kişilere mevzuat hükümlerine aykırı olarak indirim uygulanmıştır.

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

www.balioglu.net

kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasında ise, bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 2019-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin altıncı fıkrasında:

"Tesislerin lokanta (alakart usulüyle yemek çıkarılması halinde alakart yemek bedelleri dahil), pastane, kafeterya, büfe, disko ve diğer hizmet verilen yerlerinde yemek, kahvaltı, içki, meşrubat, çay, kahve ve benzeri hizmet bedelleri hiçbir şekilde maliyetinin altında olamaz." denilmektedir.

Yukarıda verilen hükümlerden İdareye ait sosyal tesislerde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler haricinde herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaması gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; *"Eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden sekizinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alanların dışında yararlandırılanlara kurum personeli için belirlenen tarifenin en az %50 fazlası uygulanır. Ancak, tesislerden yararlanmada öncelik; o kurum personeli ve emeklisi ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına verilir."* düzenlemesi yapılmıştır.

Bu bağlamda, mevzuatın öngördüğü şekilde düzenlenen kişiler özelinde İdare indirimli tarife belirleyebilecektir. Ancak söz konusu indirimler bu kişilerle sınırlı tutulmakla beraber, fiyatların belirlenmesinde maliyetin altında belirleme yapılmayacak, sosyal tesisler kendi giderlerini gelirleri ile karşılayabilecek düzeyde olacaktır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; alınan meclis kararına istinaden eski ve yeni belediye meclis üyelerine, belediyenin memur, işçi ve şirket personeline, muhtarlara, Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin eski ve yeni çalışan memurlarına %20 oranında indirim uygulandığı tespit edilmiştir. İndirim yapılan kişiler ve kuruluşlar arasında kamu kurumu personeli olduğu gibi İdareye ait şirketlerde istihdam edilen personel ile diğer bazı özel kişiler de bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarda yer alan tespit sonrasında kamu idaresi cevabında özetle; örnek Sayıştay Daire Kararından bahsedilmiş, indirimlerin ticari amaçla yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, indirim yapılan kişiler ve kuruluşlar arasında kamu kurumu personeli olduğu gibi İdareye ait şirketlerde istihdam edilen personel ile diğer bazı özel kişiler de bulunduğu dikkate alındığında kendilerine kamu tarifesi uygulanabilecek kişi/kuruluş statüsünde bulunmayanlara kamu tarifesi uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda kendilerine kamu tarifesi uygulanabilecek kişi/kuruluş statüsünde bulunmayanlara kamu tarifesi uygulanması ile bu gibi kişilere ilave indirim yapılmasının mevzuata uyarlığı bulunmamaktadır.

BULGU 12: Belediyenin Bankalar Aracılığıyla Gerçekleştirdiği Tahsilat Tutarlarının Belediyenin Bankadaki Hesabına Mevzuatın Öngördüğü Sürede Aktarılmaması

Belediyenin bankalar aracılığıyla (banka kartı/nakit) gerçekleştirdiği tahsilat tutarları, takip eden iş günü içinde İdarenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekirken 5 gün sonra aktarılmaktadır.

www.balioglu.net

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin amacı; kapsamda yer alan kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesini teminen Kamu Haznedarlığı uygulamasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

Yönetmelik'in "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"18/6/2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar hükümleri saklı kalmak kaydıyla kurumlar; faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.'yi ve yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını da kullanabilir. Ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları, kamu kurumları adına tahsil ettikleri tutarları anlaşma yaptıkları yurt içinde yerleşik bankalarda ilgili kamu kurumu adına açılacak hesaplara işlem yapılan gün içerisinde aktarmak zorundadır. Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla takip eden iş günü içinde, yurt içinde yerleşik tüm bankalar

aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur." düzenlemesi mevcuttur.

Buna göre, Yönetmelik kapsamındaki kurumların faaliyetleri kapsamında yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla yaptıracakları tahsilat tutarlarının, takip eden iş günü içinde içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediyenin bankalar aracılığıyla gerçekleştirdiği tahsilat tutarlarının takip eden iş günü içinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekirken banka ile yapılan protokol ile bu sürenin 5 gün olarak belirlendiği ve bu sürelerin sonunda aktarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin belediyelerin tahsilatlarının kamu sermayeli bankalara aktarılmasını zorunlu kıldığı, bu kapsamda kamu sermayeli Halk Bankası ile Belediye arasında protokol yapıldığı, bu nedenle İdare tahsilatlarının bu bankada bulunmasının mevzuata aykırı bir yönü bulunmadığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, bulguda, İdare tahsilatlarının kamu bankasında bulunmaması gerektiğine ilişkin bir tespit yapılmamış olup Yönetmelik kapsamındaki kurumların faaliyetleri kapsamında yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla yaptıracakları tahsilat tutarlarının, takip eden iş günü içinde içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarma zorunluluğu bulunduğu ifade edilmiştir.

Netice olarak; bankalar aracılığı ile yapılan tahsilatların belediyenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasında ilgili Yönetmelik hükmüne uyulması gerekmektedir.

BULGU 13: Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Tedviren Görevlendirme Yapılması

İdare, dolu olan müdür kadrolarına tedviren görevlendirmeler yapmıştır.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir"* hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda tedviren atamaya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

99 seri numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde ise;

"Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir" denilmektedir.

İlgili mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, bir görevin tedviren gördürülmesinin istisnai bir durum olduğu ve bu usulün Kanun'da belirtilen şartları haiz personel bulunmadığı koşullarda uygulanabileceği anlaşılmaktadır. Bir görevin tedviren gördürülebilmesi için öncelikle ilgili kadronun boş olması, kadronun boş olması durumunda ise görevin öncelikle vekil veya yardımcılar vasıtası ile gördürülmesi gerektiği açıktır.

İdarede tedviren atamaların yapıldığı 5 adet müdür kadrosu doludur ve kadroları işgal eden personel Belediyedeki görevine fiilen devam etmektedir. Herhangi bir zaruri durum olmamasına rağmen ilgili kadrolara yapılan tedviren atamaların hukuka uygun olmadığı düşünülmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve tavsiyeler göz önüne bulundurularak devam eden süreçte işbu hususta tesis edilecek işlemlerin mevzuata uygun olması için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin yapacağı atamalarda ilgili mevzuatına uygun işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Belediyeye Ait Taşınmazlar Üzerine İnşa Edilmiş Olup Yapı Kayıt Belgesi Alınan Taşınmazların Hak Sahiplerine Doğrudan Satışında Satış Bedelinin Tek Seferde Tahsil Edilmesi Gerekirken Taksitlendirilmesi

Kağıthane Belediyesine ait taşınmazlar üzerinde inşa edilmiş ve Yapı Kayıt Belgesi alınmış taşınmazların hak sahiplerine doğrudan satışında satış bedeli tek seferde tahsil edilmesi gerekirken beş yıla kadar taksitlendirilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 7143 sayılı Kanun'la eklenen Geçici 16'ncı maddesinin yedi ve sekizinci fıkralarında;

"*Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların, Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, bu taşınmazlar Bakanlığa tahsis edilir. Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların*

kanuni veya akdi haleflerinin 31/12/2019 tarihine kadar yapacakları satın alma talepleri üzerine taşınmazlar Bakanlıkça rayiç bedel üzerinden doğrudan satılır. Bu durumda elde edilen gelirler bu maddenin ikinci fıkrasına göre genel bütçeye gelir kaydedilir. Ayrıca bu gelirler hakkında 29/6/2001 tarihli ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 5 inci maddesinin beşinci fıkrası, yapı ve tesisler hakkında ise onbirinci fıkrası hükmü uygulanmaz. (Ek cümleler:4/7/2019-7181/14 md.) Yapı kayıt belgesine konu taşınmaz için 24/2/1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre tapu tahsis belgesi alınması ve bu belgeye esas arsa bedellerinin ödenmiş olması hâlinde bu madde uyarınca ayrıca satış bedeli alınmaz. Yapı kayıt belgesi alınan taşınmazların satışa konu edilen kısımlarından yapı kayıt belgesi tarihi ile satış tarihi arasındaki dönem için ecrimisil alınmaz, tahakkuk ettirilen ecrimisiller terkin edilir, satış tarihi itibarıyla tahsil edilen ecrimisil tutarı satış bedelinden mahsup edilir, bu tutardan fazlası iade edilmez.

Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan satılır." hükmü bulunmaktadır.

www.balioglu.net

06.06.2018 tarih ve 30443 Resmî Gazete'de yayımlanan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Hazineye ve belediyeye ait taşınmazlar üzerindeki yapılar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci ve beşinci fıkralarında ise,

"*Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, bu taşınmazlardan özel kanunları kapsamında kalan ve bu özel kanunlara göre değerlendirilmesi gerekenler dışında kalanlar Bakanlığa tahsis edilir. Tahsis işleminden sonra, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bu taşınmazlar Bakanlıkça rayiç bedel üzerinden doğrudan satılır. Rayiç bedel Bakanlıkça tespit edilir veya ettirilir. Bu suretle yapılacak satışlarda satış bedeli, en az yüzde onu peşin ödenmek üzere beş yıla kadar taksitlendirilebilir. Taksit tutarlarına ödeme tarihine kadar kanunî faiz oranının yarısı uygulanır.*

...

Belediyelerin özel mülkiyetinde olan taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olan yapılara Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Böyle bir durumda, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan bunlara satılır." düzenlemesi bulunmaktadır.

Buna göre, Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde taksitlendirme öngörülmüş iken Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerine yapılacak doğrudan satışlarda taksitlendirme öngörülmemiştir.

Bilindiği üzere, Hazineye ait taşınmazların satış bedelinin taksitle de ödenebileceğine ilişkin hüküm 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile getirilmiştir. Belediyelere ait taşınmazların satışında ise ayrı bir özel hüküm getirilmemiş olması nedeniyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 57'nci maddesi gereğince ihale bedelinin tek seferde ödenmesi gerekmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 7143 sayılı Kanun'la eklenen Geçici 16'ncı maddesi, Hazine ve belediyeye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olup Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların hak sahiplerine doğrudan satışını düzenlemiş, ancak burada da belediyeye ait taşınmazların satışında taksitlendirme öngörülmemiştir. Bu maddeye dayanılarak çıkarılan Usul ve Esaslar'da da Hazineye ait taşınmazların satışında satış bedelinin taksitlendirilebileceği düzenlenmiş ancak belediyeler taşınmazların satışında taksitlendirme getirilmemiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Kağıthane Belediyesine ait taşınmazlar üzerinde inşa edilmiş ve Yapı Kayıt Belgesi alınmış taşınmazların belge sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine doğrudan satışında satış bedelinin yukardaki mevzuat gereğince tek seferde tahsil edilmesi gerekirken beş yıla kadar taksitlendirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; Kanunun, gerek Hazine taşınmazlarının ve gerekse belediye taşınmazlarının satışının doğrudan yapılmasına izin verdiği, ancak satışların hangi usulde yapılması gerektiğini kurumların hazırlayacağı yönetmeliğe bıraktığı, Hazine taşınmazlarının satış işlemlerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tasarrufunda olması sebebiyle, "Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar" başlığı altında tebliğ yayınlandığı, Tebliğde Hazine taşınmazlarının satışlarında, satış bedeli üzerinden en az %10'u peşin ödenmek üzere beş yıla kadar taksitlendirilebileceğinin, taksit tutarlarına

www.balioglu.net

ödeme tarihine kadar kanuni faiz oranının yarısının uygulanacağının belirtildiği, söz konusu tebliğde belediyelerin, satış işlemine ilişkin usul ve yöntemlerinin yapılmasına da yer verilmesinin nedeninin, belediye taşınmazlarının nasıl yapılacağı konusunda belediyelerin kanun çerçevesi içinde kendi mevzuatına göre uygulayacağı yönetmeliğe göre yapılması gerektiği kanaatine varıldığı, bu kapsamda belediyenin 07.09.2018 tarihli ve 190 sayılı bir yönetmelik çıkarttığı, belediye taşınmazlarının kanun ve belediye meclisinin çıkarmış olduğu yönetmelik çerçevesi içinde satışlarının yapıldığı, taksitlendirmede ise Hazine satışlarında uygulanan kanuni faizin yarısının uygulandığı, taksitlerde ise kanuni faiz oranının tamamının uygulandığı, herhangi bir kamu zararı oluşturmadığı ifade edilmiştir.

Ancak gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 7143 sayılı Kanun'la eklenen Geçici 16'ncı maddesinin yedi ve sekizinci fıkralarında ve gerekse Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Hazineye ve belediyeye ait taşınmazlar üzerindeki yapılar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci ve beşinci fıkralarında, Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerine yapılacak doğrudan satışlarda taksitlendirmeye izin veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olup yapı kayıt belgesi alınan yapıların hak sahiplerine doğrudan satışında satış bedelinin tek seferde tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

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.

www.balioglu.net

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.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kamu hizmetlerinin duraksamaması, sekteye uğramaması, durmaması için akaryakıt alım giderleri, asfalt giderleri, vb. giderlerin de öncelikli ödenmesinin gerektiği, ayrıca ödemelerin 5018 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesine uygun şekilde devam edeceği ifade edilmiştir. Ancak, mevzuatında, bütçe emanetlerindeki tutarların hangi sıralama ile ödeneceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, İdarenin kendine göre öncelik sıralaması yapması mevzuat ile uyumlu değildir.

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

BULGU 16: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Sorumlularca Düzenli Bir Şekilde Ödenip Ödenmediğinin Kontrol Edilememesi

İdare tarafından, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin sorumlular tarafından ödenip ödenmediği kontrol edilememektedir.

2464 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde; *"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir."* hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 35'ici maddesinde de;

"Elektrik ve Havagazı tüketenler, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisini ödemekle mükelleftirler.

20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Organize sanayi bölgelerinde tüketilen elektrik enerjisinin vergisini organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş öder." hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Vergiden istisna olanlar, matrah, hangi oranlar üzerinden alınacağına ilişkin düzenlemeler de söz konusu Kanun'da yer almaktadır.

Kanun'un 39'uncu maddesi gereği; elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdareye bazı elektrik dağıtım şirketlerinin düzenli olarak beyanname verdiği ve vergilerinin ödediği tespit edilmesine karşın bazı elektrik dağıtım şirketlerinin ise düzenli olarak beyanname vermediği ve ödemekle yükümlü olduğu vergiyi yasal sürelerde ödemediği anlaşılmıştır.

Söz konusu vergi beyana dayalı bir vergi olup, İdareye beyanname verildiğinde tahakkuk ve tahsilat işlemleri yerine getirilmektedir. Ancak, belediye sınırları içerisinde elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluş olarak faaliyet göstermesine karşın yasal sorumluluğunu yerine getirmeyerek beyanname vermeyenlere ilişkin İdare herhangi bir tespitte bulunamamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; EPDK'ya resmi yazı yazılarak gereken takibatın yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu verginin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin mevzuatın öngördüğü şekilde yapılıp yapılmadığının İdare tarafından takibinin yapılması amacıyla EPDK'dan ilçe de faaliyet gösteren elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlara ilişkin düzenli olarak bilgi alınması yerinde olacaktır.

BULGU 17: Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı İşletmecilik Sözleşmesinde İndirim Düzenlemesi Yapılması

Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkına ziyaret amacı ile gelen Bakanlık personeli ve birinci derece akrabalarına verilecek hizmetlerde işletmeci tarafından %40 indirim uygulanacağı belirlenmiştir.

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 tespit edilebileceği belirtilmiştir.

İdarenin taşınmazları üzerinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; Doğa Koruma ve Milli Parklar I. Bölge Müdürlüğü, İstanbul Şube Müdürlüğü faaliyet alanlarından, Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı sınırları içerisindeki kapı giriş ücretlerinin tahsili, tesislerin (1 adet kır lokantası, 1 adet büfe, 4 adet wc, 2 adet kır kahvesi) işletilmesi ve saha işletmeciliği işinde İdare ile Bakanlık (Orman ve Su İşleri Bakanlığı) arasında 19.09.2016 tarihinde sözleşme imzalandığı, işletme süresinin ise işletmeciye yer tesliminin yapıldığı tarihten başlamak üzere 5 yıl olarak belirlendiği anlaşılmıştır. Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı İşletmeciliğine ait devir teslim tutanağı da 19.09.2016 tarihinde düzenlenmiştir.

Ancak, Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı İşletmecilik Sözleşmesi'nin 74'üncü maddesinde; *"İşletmeye konu yapı ve tesis ile sahanın bulunduğu Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkına ziyaret amacı ile gelen Bakanlık personeli ve birinci derece akrabasına verilecek hizmetlerde işletmeci tarafından %40 indirim uygulanır."* düzenlemesi yapılmıştır. İdare

www.balioglu.net

kendisi doğrudan söz konusu indirimi yapmamasına karşın sözleşmede söz konusu hükmü düzenlemesi nedeniyle teklif vereceklerin sunacakları tutar üzerinde etki etmiştir.

Söz konusu düzenleme, 4736 sayılı Kanun'da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı açıkça ifade edildiğinden mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, kamu idaresi cevabında özetle, indirimin ticari amaçlı olduğu belirtilmiş, ayrıca Sayıştay 7'inci Dairesinin; 2014 yılı, 86 sayılı kararına atıf yapılmıştır. Son olarak, Fatih Sultan Mehmet Tabiat Parkı işletmecilik sözleşmesi süresi sonunda yeni tesis edilecek sözleşmede bulgu konusu hususun değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Ancak, Sözleşmedeki söz konusu indirim sadece belli bir gruba yapılmış olup indirimin ticari nitelikte değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Söz konusu düzenleme, 4736 sayılı Kanun'da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı açıkça ifade edildiğinden mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, üretilen mal ve hizmet bedellerinin belirlenmesinde 4736 sayılı Kanun'a aykırı indirimlerin uygulanmaması açısından söz konusu taşınmazın işletme süresi sonunda yeni tesis edilecek işletmecilik sözleşmesinde bahsi geçen indirim düzenlemesine yer verilmemesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 18: Geçici İşyeri Açma ve Çalışma Belgesi Düzenlenmesi ile Çalıştırılan İşyerlerinin Olması

İdare tarafından geçici işyeri açma ve çalışma belgesi düzenlenerek işyerleri ruhsatlandırılmıştır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinde;

"İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatını vermeye aşağıdaki merciler yetkilidir:

...

b) Belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler…" hükmü tesis edilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenlemek amacıyla çıkarılan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde İşyeri açma ve çalışma ruhsatı; *"Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni, ifade eder."* şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 5'nci maddesinde ise iş yerlerinde aranacak genel şartların ne olduğu detaylı bir şekilde düzenlemiş, statülerine göre iş yerlerinde aranacak özel şartların ne olduğuna ilişkin de Yönetmelik'in ilgili maddelerinde düzenlemelere yer verilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde ise;

"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Ruhsat Denetim Müdürlüğü bünyesinde yapılan denetim ve incelemeler neticesinde; ruhsat şartlarını tam manasıyla taşımaması nedeniyle işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan 1034 adet iş yeri için mevzuatta yeri olmamasına karşın geçici işyeri açma ve çalışma izin belgesi düzenlendiği tespit edilmiştir. İdare tarafından verilen ruhsatlar yıllar itibariyle yenilenmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; geçici izin belgesi işlemini sonlandırıldığı, bulguda tespit edilen 1034 adet geçici izin belgesi verilmiş işyerleri ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda; İdare tarafından geçici işyeri açma ve çalışma belgesi düzenlenerek çalıştırılan iş yerlerinin ruhsatlandırılması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu bağlamda, Kanun ve Yönetmelik'te detaylı bir şekilde ortaya konulan kriterlere uygun olan iş yerlerine ruhsat verilme işlemlerinin

tamamlanması, ruhsat almaya uygun olmayan iş yerlerine ilişkin ise mevzuat hükümleri doğrultusunda kapatma uygulaması yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Geçmiş Yıllara Ait Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından %10'luk Payların Büyükşehir Belediyesinden Tahsil Edilmemesi

Kâğıthane sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'luk pay, 2005-2013 yıları arasında belediyenin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturması gereken fon hesabına aktarılmamıştır.

4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4916 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle değişik "Taksitle Ödeme, Satış Bedelinden Pay Verilmesi, Belediyelere Devir" başlıklı 5'inci maddesinde;

"...

Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verilir.

..." hükmü tesis edilmiştir.

Yukarıda zikredilen kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere; belediye sınırları içindeki Hazine taşınmazlarının satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, ilgili belediyelerin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturmaları gereken fon hesabına aktarılması, ayrıca kalan kısmından da ilgili belediyeye %30 oranında pay verilmesi gerekmektedir. Özel gelir niteliğinde olan ve gecekondu fonu hesabında birikecek bu %10'luk kısmın, belediye tarafından istenilen herhangi bir yere harcanması mümkün değildir. Gecekondu Fonunda toplanan paralar ilgili belediye tarafından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak zorundadır. Bu şekilde kullanılmasının mümkün olmaması durumunda, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen hizmetlerin yapılmasında kullanılmalıdır. Hazineye ait taşınmazların satışından aktarılan

www.balioglu.net

%30'luk tutar ise belediye tarafından genel banka hesabına alınıp uygun görülen yerlerde kullanılabilecektir.

Diğer taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar" başlıklı 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

"20.07.1966 tarihli ve 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 Sayılı Kanun'da belirtilen usul ve esaslar uygulanır." denilmek suretiyle fon gelirlerinin gelir bütçesinin ilgili bölümüne kaydedileceği düzenlenmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, 2005-2013 arasında belediye adına açılması gereken gecekondu fonu hesabına aktarılması gerekirken Büyükşehir belediyesine aktarıldığı anlaşılmıştır. İstanbul Defterdarlığı'nın Kâğıthane Belediye Başkanlığına yazdığı 27622162-210.06.01-23881 sayılı yazıda 2005-2013 yılları arasında Kâğıthane Belediyesine gönderilmeyen kısmın 16.313.615,71 TL olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2005 ve 2013 yılları arasında belediyenin hesabına aktarılması gerekirken, İBB hesabına aktarılan 16.313.615,71 TL'lik tutarın İstanbul Büyükşehir Belediyesinden talep edildiği, bu konuda bugüne kadarki süreçte herhangi bir cevap alınamadığı belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu bedelin tahsil edilmesi konusunda Kağıthane Belediyesi Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından dava süreci başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 16.313.615,71 TL'lik tutarın Büyükşehir Belediyesinden tahsil edilmesi gerekmekte olup, tahsilata ilişkin gerekli iş ve işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

İdare taşınmazlarından 87 adedi ecrimisil karşılığı kullandırılmakta ve bu şekilde ecrimisil kira niteliğine dönüştürülerek taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılmaktadır. Ayrıca, 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.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 31.12.2019 tarihi itibariyle 87 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 565.581,67 TL'si devreden tahakkuk ve 448.723,72 TL'si 2019 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 1.014.305,39 TL'lik ecrimisil alacağının, 611.518,77 TL'sinin tahsil edildiği kalan 402.786,62 TL'nin 2020 yılına devrettiği ve dolayısıyla tahsilat oranının da %60,2 düzeyinde gerçekleştiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; ekonomik gelişmeler nedeniyle taşınmazların satış işlemlerinde zorluklar yaşandığı, belediye taşınmazları üzerinde bulunan yapıların genellikle barınma amaçlı çok katlı yapı niteliğinde olması nedeniyle, vatandaşlar tarafından kullanıldığı ve bu taşınmaların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale ile kiraya verilmesinin mümkün olmadığı söz konusu taşınmazların genellikle satış yolu ile değerlendirildiği ifade edilmiştir. Son olarak ecrimisil tahsilat oranlarının yükseltilmesine yönelik çalışmaların devam ettiği zikredilmiştir.

Ancak, ecrimisil uygulaması bir taşınmaz yönetim şekli olamayacağından, İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda öncelikle tahliyesinin sağlanması, söz konusu taşınmazlardan kiraya verilebilir nitelikte olanların 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmesi, satışı uygun olanların ise

mevzuat hükümleri doğrultusunda satış işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Ayrıca, hali hazırda devam eden işgaller için tahakkuk kaydı yapılan ecrimisilin tahsilat oranlarının yükseltilmesine yönelik çalışmalar yapılması gerekmektedir.

BULGU 21: İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyaz; ilgili bütün hizmetler sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olmasına rağmen, bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nda: Atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği;

Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenlerin; ürünlerinin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamalarının karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturacakları;

Atık geri kazanım, geri dönüşüm ve bertaraf tesislerini kurmak ve işletmek isteyen gerçek ve/veya tüzel kişilerin, yönetmelikle belirlenen esaslar doğrultusunda, ürün standardı, ürünlerinin satışa uygunluğu ve piyasadaki denetimi ile ilgili izni, ilgili kurumlardan almak kaydı ile Bakanlıktan lisans almakla yükümlü oldukları; ayrıca evsel atıklar hariç olmak üzere, atık taşıma ve/veya toplama işlerini yapan kurum veya kuruluşların Bakanlıktan lisans almaları gerektiği;

Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı; söz konusu maliyetin karşılanması için kirletenlerce ödenecek katkıların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabi olduğu; bu

www.balioglu.net

doğrultuda olmak üzere, yurt içinde piyasaya arz edilen 2872 sayılı Kanun'a ekli listede yer alan ürünlerden poşetler için satış noktalarından, diğer ürünler için piyasaya sürenlerden/ithalatçılardan bu listede belirtilen tutarda geri kazanım katılım payı tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kanun gereği çıkarılan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde de atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmeleri ve maliyetlerin karşılanması konularında benzer düzenlemeler yapılmış ve mevzuatında tanımlanan sistem doğrultusunda toplanan ambalaj atıklarının çevre lisanslı ambalaj atığı işleme tesislerine verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'te ambalaj atıklarını piyasaya sürenlerin tanımı yapılmış ve sorumluluğu vurgulanmış, ayrıca yetkilendirilmiş kuruluşlardan bahsedilmiştir. Yetkilendirilmiş kuruluşlar, ambalajları piyasaya süren işletmelerin ambalaj atıkları yönetimi konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla kurulan ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlardır.

www.balioglu.net

Bahsi geçen Yönetmelik'te, ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi kapsamında belediyelerin sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu sorumluluk kapsamında olmak üzere belediyeler;

Ambalaj atıklarının ayrı toplanması için mevzuatında yer alan hususlara uygun olarak toplama sistemini kurmakla, ambalaj atığı üreticileri tarafından toplama sistemine verilen ambalaj atıklarını ayrı toplamakla veya toplattırmakla; ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle; ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Belediyelerin birlik üyesi olmaları ve birlik tüzüğünde yer alması halinde, yönetim planının hazırlanması ve ambalaj atıklarının toplanması faaliyetleri, belediyeler adına üye oldukları birlik tarafından yerine getirilecektir.

Yukarıda belirtildiği üzere; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri dönüşüme tabi tutulması ya da bertaraf edilmesi konularında belediyelere çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu bağlamda, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamındaki toplama-ayrıştırma işleri için lisanslı toplama-ayırma tesisi kurmaları ve işletmeleri ya da ambalaj atıklarını toplama-ayrıştırma işini çevre lisanslı gerçek veya tüzel kişilere yaptırmaları mümkündür. Ambalaj atığı toplama, taşıma ve ayrıştırma işlerini yapan ve Bakanlıktan çevre lisansı almış çok sayıda özel

kuruluş vardır. Bu durumda ambalaj atık yönetimi kapsamındaki toplama, taşıma ve ayrıştırma hizmeti; belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanlı özel işletmeler ile koordinasyon halinde ve belediye ile özel işletme arasında imzalanan bir protokolle yapılacaktır. Bu bağlamda; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle, çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini de, piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı alacaklardır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak*." belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira; taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

www.balioglu.net

Bu bağlamda katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bahsedilen işlemlerden sonra, ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm tesislerine satışı yapılmaktadır. Bu nedenle, mevzuatında imtiyaz olarak belediyelere verilen bir hakkın işletilmek üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi belli usul ve esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Dolayısıyla, bahsi geçen imtiyazın devredilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre olabilecektir.

İdarenin ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devrettiği tespit edilmiştir. Şöyle ki:

İdare ile … Şti arasında 30.04.2016 tarihinde protokol imzalandığı, protokolün 01.05.2016 tarihi ile 30.04.2026 tarihini kapsadığı, tarafların mutabakatı halinde uzatılabileceği hükmü tesis edilmiştir. Ayrıca İdare ile … Şti. arasında da cam ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması, taşınması ve ayrıştırılmasına ilişkin 29.03.2017 tarihinde sözleşme imzalanmış. Akdedilen sözleşmede protokolün 3 yıl uygulanacağı, taraflardan herhangi birinin 45 gün önce yazılı haber vermek kaydıyla protokolü feshedebileceği, protokolün süresinin

tamamlanmasından 15 gün önceye kadar taraflardan yazılı olarak fesih talebi gelmezse protokolün aynı koşullarda 1 yıl daha uzayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu durumda, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı almalarının yanında, devredilen imtiyazın gelir getirici özelliğinden de yararlanmış olacaklardır. Zira toplanan ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm işletmelerine satışı yapılmaktadır. İdareye ait imtiyazın belirtilen şekilde devrinin kamu menfaatine ve mevzuata aykırı olduğu açıktır. Hâlbuki bahsi geçen imtiyazın, gelir getirici özellikte olması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre devredilmesi/kiraya verilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi konusunda ihale hazırlıklara başlandığı, en kısa sürede ihaleye çıkılacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Netice olarak; ambalaj atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini kapsayan İdare imtiyazının/hakkının, söz konusu hizmetlerin idarece yapılmaması veya yapılamaması durumunda, ihale mevzuatına uygun olarak kiraya verilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 22: İdarenin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefi Bilgilerinin Tutarlı Olmaması

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.

www.balioglu.net

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 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, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından alınan mükellef verilerine göre, 31.12.2019 tarihi itibariyle Belediye sınırlar içerisinde toplam 22.552 adet işyerinin bulunduğu; ancak, İdarenin kayıtlarında 22.600 adet aktif çevre temizlik vergisi mükellefinin yer aldığı anlaşılmıştır. Her iki idarenin kayıtlarındaki bilgiler arasında tutarsızlık olduğu açıktır.

Diğer yandan, 31.12.2019 yılında İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmiş 1171 işyeri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatı gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilgili paydaşlarla gereken yazışmalar yapılarak süreç takibinin yapılacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 23: İhale Şartnamesi Hükümlerine İstinaden Mevzuatında Belirlenen Tarifenin Altındaki Tarife Üzerinden İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılması

İdare tarafından ihalesi yapılan Reklam Panosu Yerlerinin Kiralanması İşlerinde idari şartnamelerde yapılan düzenlemeler ile ilan ve reklam vergisi hatalı belirlenmiş, tahakkuk ve tahsilat işlemleri yanlış bir şekilde yapılmıştır.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde; *"Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir."* hükmü tesis edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Mükellef ve sorumlu" başlıklı 13'üncü maddesinde;

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

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

Mezkûr Kanun'un "Verginin tarhı ve ödenmesi" başlıklı 16'ncı maddesinde ise;

"Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir,

İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4 üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler.

İlan ve Reklam Vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünden ilgili belediyeler gerekli usulleri ihdas edebilirler." hükmü söz konusudur.

İdare tarafından 20.06.2017 tarihinde (3 yıllık) ve 11.06.2014 tarihinde (3 yıllık) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nu 45'inci maddesine göre ihale edilen Reklam Panosu Yerlerinin Kiralanması İşi idari şartnamelerinin "Diğer şartlar" başlıklı 11'inci maddelerinde;

"(...)

9) 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı yasalarla ayrıca reklama tabela yönetmeliği ile ilgili mevzuat hükümlerinden kaynaklanan ilan ve reklam vergisi tarifesine göre madde: 6 mahiyeti ne olur ise olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden en az "0,025 TL/m2" olarak tespit edilmiş olan oranlar üzerinden hesap edilerek yüklenici tarafından ödenecektir.

(...)" düzenlemesi yapılmıştır.

Söz konusu ihalelerin konusu idari şartnamelerde belirtildiği üzere; Kağıthane ilçesi sınırlarında bulunan billboard, megalight, afiş değiştirici billboard, sabit CLP (raket), afiş değiştirici CLP (raket) ve reklam üniteleri üzerine reklam koyma hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 45'nci maddesi gereği açık teklif usulü ile kiraya verilmesi şeklindedir.

2464 sayılı Kanun'un "Usul hükümleri" başlıklı 98'inci maddesinde; *"Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadilleri hükümleri uygulanır."* hükmü yer almaktadır.

Ayrıca 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 1'inci maddesi gereği söz konusu Kanun'un belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında uygulanması gerekmektedir. Mezkûr Kanun'un "Mükellef ve vergi sorumlusu" başlıklı 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da; *"Vergi kanunlariyle kabul edilen haller müstesna olmak üzere, mükellefiyete veya vergi sorumluluğuna mütaallik özel mukaveleler vergi dairelerini bağlamaz."* hükmü tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalara aykırı olarak idari şartnamelerde belirtilen tutarlar üzerinden ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının yapıldığı, kanun hükümleri ile açık bir şekilde belirlenen m² başına uygulanacak vergi tarifelerinin, şartname hükümleriyle değiştirilerek tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Şöyle ki:

2015 yılı İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesine göre ilgili firmanın ışıklı tabelalar için 67.200,00 TL vergi ödemesi gerekirken sözleşme hükmüne istinaden 56.280,00 TL eksilten işlemi yapıldığı ve sadece 10.920,00 TL ödediği,

2016 yılı İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesine göre ilgili firmanın ışıklı tabelalar için 71.400,00 TL vergi ödemesi gerekirken sözleşme hükmüne istinaden 60.480,00 TL eksilten işlemi yapıldığı ve sadece 10.920,00 TL ödediği,

2017 yılı İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesine göre ilgili firmanın ışıklı tabelalar için 74.340,00 TL vergi ödemesi gerekirken sözleşme hükmüne istinaden 63.420,00 TL eksilten işlemi yapıldığı ve sadece 10.920,00 TL ödediği,

www.balioglu.net

2018 yılı İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesine göre ilgili firmanın ışıklı tabelalar için 84.840,00 TL vergi ödemesi gerekirken sözleşme hükmüne istinaden 73.920,00 TL eksilten işlemi yapıldığı ve sadece 10.920,00 TL ödediği,

2019 yılı İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesine göre ilgili firmanın ışıklı tabelalar için 105.000,00 TL vergi ödemesi gerekirken sözleşme hükmüne istinaden 94.080,00 TL eksilten işlemi yapıldığı ve sadece 10.920,00 TL ödediği,

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilan ve reklam vergisi mevzuatına göre işlem yapılarak gereken tahsilatın takibinin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; mevzuat hükümlerine göre belirlenen vergi oranlarının düzenlenecek sözleşmeler ile daha düşük tutarlar şeklinde belirlenmesi açık bir şekilde mevzuata aykırı olup İdare tarafından yıllar itibariyle yapılan toplam 348.180,00 TL'lik eksilten işlemi yapıldığı anlaşılmıştır. Söz konusu tutarların zamanaşımına uğratılmadan yeniden tahakkuk ettirilmesi ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: İhalelerde Şirket Ortaklarının ve Alt Yüklenici Çalıştırılan İşlerde Alt Yüklenicilerin Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

Belediye tarafından gerçekleştirilen ihalelerde teklif veren şirketin ve teklifi imzalayan yetkililerin yasaklılık sorgulaması yapılırken söz konusu şirketin ortaklarına yönelik yasaklılık sorgulaması ve alt yüklenici çalıştırılan işlerde alt yüklenicilerin yasaklılık sorgulaması yapılmamaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye katılamayacak olanlar" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak idarelerce veya mahkeme kararıyla kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar ile 12.04.1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlardan veya örgütlü suçlardan veyahut kendi ülkesinde ya da yabancı bir ülkede kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan dolayı hükümlü bulunanların doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamayacakları hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'un 17'nci maddesinde ise; bu Kanun'un 11'inci maddesine göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmanın da yasak fiil ve davranış kapsamında olduğu; bu yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında bu Kanun'un Dördüncü Kısmında belirtilen hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "İsteklilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 59'uncu maddesinde de;

"Taahhüt tamamlandıktan ve kabul işlemi yapıldıktan sonra tespit edilmiş olsa dahi, 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlardan Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunan gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılmak üzere yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulur. Hükmolunacak cezanın yanısıra, idarece 58 inci maddeye göre verilen yasaklama kararının bitiş tarihini izleyen günden itibaren uygulanmak şartıyla bir yıldan az olmamak üzere üç yıla kadar bu Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan mahkeme kararıyla 58 inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlarla birlikte yasaklanırlar.

Bu Kanun kapsamında yapılan ihalelerden dolayı haklarında birinci fıkra gereğince ceza kovuşturması yapılarak kamu davası açılmasına karar verilenler ve 58 inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlar yargılama sonuna kadar Kanun kapsamında yer alan kamu kurum

ve kuruluşlarının ihalelerine katılamaz. Haklarında kamu davası açılmasına karar verilenler, Cumhuriyet Savcılıklarınca sicillerine işlenmek üzere Kamu İhale Kurumuna bildirilir.

Bu Kanunda belirtilen yasak fiil veya davranışları nedeniyle haklarında mükerrer ceza hükmolunanlar ile bu kişilerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu sermaye şirketleri veya bu kişilerin ortağı olduğu şahıs şirketleri, mahkeme kararı ile sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanır.

Bu madde hükümlerine göre; mahkeme kararı ile yasaklananlar ve ceza hükmolunanlar, Cumhuriyet Savcılıklarınca sicillerine işlenmek üzere Kamu İhale Kurumuna, meslek sicillerine işlenmek üzere de ilgili meslek odalarına bildirilir.

....'' hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere, yasal düzenlemede; haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar ve vekiller hakkında da yasaklama kararı verileceği, haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verileceği açık bir şekilde ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; ihalelerde teklif veren şirketin ve teklifi imzalayan yetkililerin yasaklılık sorgulaması yapılırken söz konusu şirketin ortaklarına yönelik yasaklılık sorgulamasının ve alt yüklenici çalıştırılan işlerde alt yüklenicilerin yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ihaleye giren şirket ortaklarının ve alt yüklenicinin yasaklılık kontrollerinin bundan sonra düzenlenecek olan ihalelerde yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu kontrollerin yapılmaması; firmaların ihaleye katılma yeterlilik ve koşullarına sahip olmadığı halde, Belediyenin gerçekleştirdiği ihalelere katılımını mümkün hale getirmektedir. Belirtilen risklerin giderilmesi için, yasaklılık sorgulamasının mevzuatında belirtilen kişilerin tamamını kapsayacak şekilde yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 25: İndirim Hakkı Olmayan veya Bu Hakkını Daha Sonradan Kaybeden Bazı Kişilerin İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanması

İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin, söz konusu indirim şartlarını hâlihazırda koruyup korumadığı İdare tarafından kontrol edilmemekte ve bu kontrollerin etkin yapılmasına yönelik bir takip mekanizması bulunmamaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun birinci kısmının ikinci bölümünde muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan daimi ve geçici muafiyetlerin dışında Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde aynen;

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

Anılan hükmün verdiği yetkiye dayanılarak muhtelif tarihlerde çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ile 1999-2006 yılları için, 2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de 2007 ve müteakip yıllar için yukarıda bahsedilen durumlarda bina vergisi oranının sıfır olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan 38 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için, hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirinin olmaması gerektiği belirtilmiş, mükelleflerin daha sonradan yukarıda belirtilen türden bir gelir elde etmeleri veya ikinci bir mesken binasına sahip olmaları halinde bu durumun belediyeye bildirilmesi zorunlu tutulmuştur.

www.balioglu.net

Aynı şekilde mezkûr Tebliğ'de sosyal güvenlik kurumlarından emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunması halinde, bunlara ait meskene indirimli vergi oranının uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde emlâk vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği, bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi, tapu kayıtlarının Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği, mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanacağı belirtilmiş, gerek duyulması halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirime konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapılabileceği düzenlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan bir başka Genel Tebliğ olan 44 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "II- Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri Veya İkinci Bir Meskeni Bulunduğunun Tespit Edilmesi Halinde Yapılacak İşlemler" başlıklı bölümünde; indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacağı açıklanmıştır.

www.balioglu.net

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; "hiç geliri olmamak" veya "Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan aylık dışında geliri olmamak" sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilerden bir kısmının yukarıda bahsedilen şartları sağlayamadığı görülmüş bazı kişilerin emekli olduklarını bildirdikleri veya hiçbir geliri olmadığını beyan ettikleri halde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4/1a, 4/1b ve 4/1c bentlerine göre çalışmaya devam ettikleri görülmüştür. Buna rağmen İdare tarafından diğer kurum ve kuruluşlardan yeterli bilgi alınarak etkin bir inceleme yapılmadığından söz konusu husus tespit edilememiş, gerekli yaptırımlar uygulanamamıştır.

Bu bağlamda, indirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflerin, söz konusu indirim şartlarını koruyup korumadığının İdare tarafından kontrol edilmediği ve bu kontrollerin etkin yapılmasına yönelik bir takip mekanizması bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; muafiyetten yararlanan mükelleflerin her yılsonunda muafiyetleri kaldırıldığı, bir sonraki yıla tahakkuk oluşturulduğu

ve muafiyet için gereken belgeler istenilerek gerekli kontroller yapıldıktan sonra muafiyet uygulandığı ifade edilmiştir.

İdare cevabında muafiyet için gereken belgeler istenilerek gerekli kontroller yapıldıktan sonra muafiyet uygulandığı ifade edilmiş ise de indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilerden bir kısmının mevzuatta hüküm altına alınan şartları sağlayamadığı görülmüş bazı kişilerin emekli olduklarını bildirdikleri veya hiçbir geliri olmadığını beyan ettikleri halde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4/1a, 4/1b ve 4/1c bentlerine göre çalışmaya devam ettikleri anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, indirimli vergiden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Bu kapsamda gerek Sosyal Güvenlik Kurumu gerekse de vergi daireleri ile resmi yazışmalar gerçekleştirilmesi, veri paylaşımı konusunda protokoller yapılması verginin güvenliği açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 26: İşçilere Yıllık Ücretli 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 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 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Aile,

Çalışma ve Sosyal Politikalar 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.

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

www.balioglu.net

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 43 işçinin toplam 1177 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; yıllık izinlerinin kullandırılması hususunda müdürlüklerle görüşme yapılarak talimat verildiği, çalıştıkları birimlerdeki iş yoğunluğu da göz önünde bulundurularak izinlerin kullandırılmaya başlanacağı ve bundan sonraki süreçte konuyla ilgili sürecin daha hassas takip edileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 27: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmaların Kağıthane Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmediği tespit edilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla, tapu idarelerine; kamulaştırma işlemleri ve devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesinde; kamulaştırma kaynaklı tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmayacağı; ancak, tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

2942 sayılı Kanun'un "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesi *"Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur."* denilmektedir.

Diğer yandan, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim Verme ve Süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde,

"Bu Kanun'un 33'üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlâk vergisi bildirimi verilmesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir." hükmü bulunmaktadır.

1319 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinde; bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır. Ayrıca, Kanun'un 37'nci maddesine göre bu Kanun'da geçen "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade etmektedir.

1319 sayılı Kanun'un "Ödeme Süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde ise;

"Devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir." hükümleri yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Kağıthane ilçesi içinde yapılan kamulaştırmalara ait bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; Tapu Müdürlüğü ile gerekli yazışmaların yapılarak kamulaştırmaların ve verginin takibinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması durumunda: Gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilip verilmediği, emlak vergisi ödenip ödenmediği bilinmediğinden bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunup bulunmadığı bilinmediğinden herhangi bir düzeltme işlemi yapılamayacağı; ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; eski malik adına vergi tahakkuku yapılmaya devam edeceği; bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisi kaybından kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun da müteselsil sorumluluğunun devam edeceği açıktır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerden dolayı, tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeleri bilgilendirmesi; ilgili mevzuatı çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın TAKBİS sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması; Belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin ve mali tablolarının güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 28: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2018 ve 2019 yılında toplanan kazı bedellerinden sokaklardaki kazılardan alınan kazı bedelleri İdareye gönderilmemiştir.

www.balioglu.net

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 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

www.balioglu.net

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.

Bu bağlamda, Kağıthane ilçesi sınırları içerisinde yer alan sokak kazılarından elde edilen gelirlerin İdareye aktarılması gerekmektedir.

İdare gelirlerinin incelenmesi neticesinde; cari yıl içerisinde aktarılması gereken tutarların zamanında aktarılmadığı 2019 yılı içerisinde 328.464,10 TL'nin Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye aktarıldığı, aktarımı yapılan söz konusu tutarın ise 2017 yılına ait kazı bedellerine ilişkin olduğu tespit edilmiştir. 2018 yılı kazı bedellerine ilişkin tutarlar ve cari yıl olan 2019 yılına ilişkin kazı bedellerine ilişkin tutarların ise aktarılmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; gerekli yazışmalar yapılarak kazı bedellerinin Büyükşehir Belediyesinden talep edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin söz konusu tutarların zamanında aktarılması amacıyla Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmaları yapması ve çalışmaları başlatması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 29: Elektrik Faturalarında Yer Alan TRT Payının Ödenmesi

İdare, kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarından doğan elektrik faturalarında elektrik enerjisi satış bedelinin %2'si oranında pay ödemiştir.

3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Gelirleri Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (c) bendinde;

"Nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişiler, iletim, dağıtım ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedeller hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedelinin (sanayi sicil belgesine sahip sanayi işletmelerine yapılan elektrik enerjisi satışı hariç) yüzde ikisi tutarındaki payı (Katma Değer Vergisi, diğer vergiler, fon ve paylar ile benzeri kesintiler hariç) faturalarında ayrıca gösterir ve bu kapsamdaki bedelleri Türkiye Radyo-Televizyon Kurumuna intikal ettirirler" hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ıncı maddesinde;

"Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişilerin elektrik enerjisi satış bedelinin %2'si tutarındaki payı elektrik faturalarında ayrıca göstereceği ve tahsil edeceği belirtilmiştir. Ancak 5393 sayılı Kanun'da ise belediyelerin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf olduğu belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 15.3.1966 tarihli ve E,1965/40 K,1966/15 sayılı Kararında;

"Özel kanunlardan yürürlük tarihine göre önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme bulunursa veya öncekinin ele aldığı konuyu sonraki kanun yeni baştan düzenlerse sonraki kanun, önceki kanunu üstü kapalı olarak yürürlükten kaldırır." şeklindeki içtihadı ile normlar hiyerarşisinde önceki kanun ve sonraki kanun hususuna açıklık getirildiği görülmektedir" denilmektedir.

www.balioglu.net

Anayasa Mahkemesi Kararında belirtildiği üzere önceki Kanun ile sonraki Kanun arasında bir çelişki olursa sonraki Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Benzer şekilde Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 11.2.1988 tarih ve E. 1987/3 K. 1988/1 sayılı kararında benzer şekilde önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme olduğu takdirde somut olayda özel ve sonraki kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı Kanun 13.07.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 15.12.1984 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 3093 sayılı Kanun'a göre daha sonraki ve özel Kanun hüviyetinde olmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarından doğan elektrik faturalarında elektrik enerjisi satış bedelinin %2'si oranında pay belirtildiği ve belediyenin bu tutarları ödediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından, 2020 yılı içinde, ilgili tutarın iadesi ya da mahsubuna ilişkin olarak ilgili kuruma resmi yazı yazılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalar uyarınca belediyenin muaf olduğu payı ödememesi gerekmektedir.

BULGU 30: Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları kapsamında tüketilen elektrik için, elektrik tüketim vergisi ödenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde; belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf olacağı belirtilmiştir.

Anılan yasa hükmü uyarınca, İdarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, mesleki eğitim kurs binaları, mahalle aralarında yer alan spor sahaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımları; katma değer vergisi ile özel iletişim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf tutulmalıdır. Dolayısıyla, bahsedilen yerlerde tüketilen elektrik karşılığı yapılan ödemelere elektrik tüketim vergisi dahil edilmemelidir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları kapsamında tüketilen elektrik için, yukarıda belirtilen mevzuata aykırı olarak elektrik tüketim vergisinin ödendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından, 2020 yılı içinde, ilgili tutarın iadesi ya da mahsubuna ilişkin olarak ilgili kuruma resmi yazı yazılmıştır.

Mevzuatında belediyeler için muafiyet kapsamına alınmış yerlerde tüketilen elektrik için elektrik tüketim vergisi ödenmemelidir.

BULGU 31: Otoparklara İlişkin Belirlenen Ücret Tarifesinde Ücretsiz veya İndirimli Kullanım Hakkı Tanınması

Belediye Meclisi tarafından belirlenen otopark bedellerine ilişkin tarifelerde ücretsiz veya indirimli kullanımlara hak tanınmıştır.

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 tespit edilebileceği belirtilmiştir.

Bu bağlamda, İdarenin otoparklarında, yukarıda belirtilen mevzuatta düzenlenen muaflıklar ve ticari gayeyle yapılacak indirimler dışında herhangi bir indirim yapılmaması esastır.

İdarenin 2019 yılı ücret tarifesi incelendiğinde; bazı kişilere İdarenin otoparklarından ücretsiz veya indirimli yararlanma imkânı verildiği tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Otopark ücret tarifesinde mevzuata aykırı düzenlemelere yer verilmiş olup Kâğıthane İBB meclis üyeleri, Kâğıthane ilçe meclis üyelerinin 1 aracı, Kâğıthane Belediyesi sınırları dâhilindeki mahalle muhtarlarının 1 aracı İdareye bildirmeleri başkanlık ve müdürlük onayıyla K park sistemine kaydetmeleri halinde K Park otoparklarından ücretsiz yararlanabilecekleri belirtilmiştir. Ayrıca, Kâğıthane Belediyesi eski meclis üyeleri, Kâğıthane eski İBB meclis üyeleri ve Kâğıthane Belediyesi personelinin hususi (yük nakli için ve ticari olmayan) 1 aracının bilgilerini bildirmeleri halinde K Park otoparklarından %20 indirimli yararlanabilecekleri düzenlenmiştir.

Diğer yandan, Kâğıthane Belediye Meclisi tarafından belirlenen 2019 yılı ücret tarifesinde ayrıca, *"Başbakanlık Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü (BYEGM) tarafından verilen hologramlı sarı basın kartı sahipleri, adlarına kayıtlı hususi (yük nakli için ve ticari olmayan) araçlarını K Park'a bildirmeleri ve görev nedeniyle kullandıkları araçları için sarı basın kimlik kartlarını görevli personele ibraz etmeleri koşuluyla yol kenarı otoparklardan günde 3 saat ücretsiz yararlanabilirler. Ücretsiz kullanım süresinin aşılması durumunda süre aşımından kaynaklanan otopark ücretleri normal tarife üzerinden araç kullanıcısı ve/veya ruhsat sahibinden tahsil edilecektir."* düzenlemesi yapılmıştır.

Bu düzenleme 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan *"Belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, toplu taşıma hizmetlerinde öğrenci ve basın kimlik kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkilidirler."* hükmüne istinaden

www.balioglu.net

yapılmış olmasına karşın basın kartı sahiplerine uygulanacak indirim sadece toplu taşıma hizmetlerini kapsadığından otoparklardan belirli bir süre de olsa ücretsiz yararlanmayı kapsamamaktadır.

4736 sayılı Kanun'da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı açıkça ifade edildiğinden söz konusu uygulamalar mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca, söz konusu ücret tarifesinde İstanbul'da görevli muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kişilerin görevleri nedeniyle kullandıkları araçların (resmi ve/veya makam aracı dışında) ücretsiz olacağına yönelik düzenleme de mevcuttur. Ancak bu hususa ilişkin araçların görev nedeni ile mi yoksa şahsi gerekçeler ile mi kullanıldığına ilişkin herhangi bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; indirimin tanıtım, reklam, aynı hizmeti veren firmalarla rekabet etmek ve müşteri çekmek amacıyla yapıldığı, kısaca ticari amaçlı olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Sayıştay 7'nci Dairesinin; 2014 yılı 86 sayılı kararına atıf yapılmıştır. Ancak, 4736 sayılı Kanun'da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı açıkça ifade edildiğinden, bulguda bahsi geçen tarife düzenlemeleri mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu indirim ve ücretsiz kullanımlar sadece belli gruplara yapılmış olup indirimin ticari nitelikte değerlendirilmesi mümkün değildir.

Basın kartı sahiplerine uygulanacak indirim mevzuat hükümleri gereği sadece toplu taşıma hizmetlerini kapsadığından otoparklardan belirli bir süre de olsa ücretsiz yararlanmayı kapsamamaktadır.

İdarenin otopark ücretlerinde mevzuatta belirlenenlerin dışında indirim uygulanmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 32: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması

Özel kalem müdürü olarak açıktan atanan kişilerden bazıları diğer memuriyet kadrolarına sınavsız atanmış ve bu şekilde özel kalem müdürlüğü kadrosu memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, devlet memurluğuna atanabilme şartları ve süreçleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup bazı kamu görevlerine ise; atanma, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümler dikkate alınmaksızın memur atanabileceği belirtilmiştir. Kamu yönetiminde idari açıdan özellik taşıyan bazı görevler için genel kurallara bağlı kalmaksızın atanabilme olanağı sağlayan memur kadrolarına "istisnai memuriyetler" adı verilmektedir.

657 sayılı Kanun'da istisnai memuriyet olarak sayılan özel kalem müdürlüğü kadrosu hususunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünce (eski: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) 03.06.2009 tarihli ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelge yayımlanmış ve bu Genelge ile söz konusu kadroya yapılacak atamalara ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Genelge'de; özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların, öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, memurlar arasından yapılacak atamalarda, Bakanlık izninin alınmayacağı, özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamaların ise Bakanlık izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında verilen atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yönetimi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı, bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri tercih etmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarihli ve 5119/1 no.lu Kararı'nda da; istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı

www.balioglu.net

bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğu ifade edilmiştir. Sayıştay Genel Kurulu Kararı'nda sonuç olarak; *"... Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğratıcı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına ..."* denilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (eski: İçişleri Bakanlığı) Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu Kararı'ndan anlaşılacağı üzere; belediyelerin özel kalem müdürlüklerine atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bazı esas ve usullerinin olduğu, yapılacak olan atamalarda bu usullere riayet edilmesi gerektiği ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, bu mümkün değilse yapılacak açıktan atamanın Bakanlık iznine müteakip yapılması gerektiği ve ayrıca belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağının esas olduğu açıktır.

Diğer yandan, 11.09.2018 tarihinde yayımlanan 2018/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu ve 61/A maddelerine göre yapılacak açıktan atama işlemleri için Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, Genelge'nin yayımlandığı tarihten sonra, belediyelerin özel kalem müdürlüğüne açıktan yapılacak atamalar için Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerekmektedir.

Kağıthane Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğüne açıktan atama yoluyla atanan ve memuriyete geçirilen personele ilişkin bilgiler şu şekildedir:

- 25.01.2019 tarihinde Bakanlık izni ile açıktan atanma yoluyla Özel Kalem Müdürlüğüne atanmış bir kişi, 5 gün sonra 30.01.2019 tarihinde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın tekniker kadrosuna sınavsız bir şekilde atanmıştır.

- 04.04.2017 tarihinde Bakanlık izni ile açıktan atama yoluyla Özel Kalem Müdürlüğüne atanmış bir kişi, 1 gün sonra 05.04.2017 tarihinde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın mühendis kadrosuna atanmıştır.

-14.06.2017 tarihinde Bakanlık izni ile açıktan atama yoluyla Özel Kalem Müdürlüğüne atanmış bir kişi, 7 gün sonra 21.06.2017 tarihinde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın mühendis kadrosuna atanmıştır.

www.balioglu.net

-23.05.2016 tarihinde Bakanlık izni ile açıktan atanma yoluyla Özel Kalem Müdürlüğüne atanmış bir kişi, 12 gün sonra 03.06.2016 tarihinde memuriyet kadrosuna geçirilmiş, 24.02.2017 tarihinde ise Gençlik ve Spor Bakanlığı Spor Genel Müdürlüğüne nakil gitmiştir.

-04.09.2015 tarihinde Bakanlık izni ile açıktan atanma yoluyla Özel Kalem Müdürlüğüne atanmış bir kişi, 07.01.2016 tarihinde Çekmeköy Belediyesine nakil gitmiştir.

Söz konusu denetim tespit sonrasında, İdare tarafından; özel kalem müdürlüğü kadrosuna atamaların nasıl yapıldığı, söz konusu kadroya atananların diğer memuriyet kadrolarına atanamayacağına dair kesin ve net bir hüküm bulunmadığından atanan kişilerin nakil vb. istemlerine istinaden işlem yapıldığı, atamaların hukuka uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak, bulgumuzda belirtilen yasal düzenlemeler itibariyle İdarenin değerlendirmesinin kabulü mümkün değildir.

Sonuç itibariyle, özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda; öncelikle Belediyede çalışan memurların ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların tercih edilmesi, belirtilen kadrolara atananların bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasının dikkate alınması, bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu haline getirilmemesi, görevde

yükselme ve unvan değişikliği esaslarına tabi olan memur kadrolarına atanmanın bir yolu olarak görülmemesi ve ayrıca kanun önünde eşitlik ve kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluşturulmaması gerekmektedir.

BULGU 33: Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından mevzuat hükümleri gereği peşin olarak tahsil edilmesi gereken harçların bazıları tahsil edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilgili maddelerinde belediyelerin tahsil etmesi gereken harçlar detaylı bir şekilde hüküm altına alınmıştır. 2464 sayılı Kanun'un "Harçlara ilişkin müeyyideler" başlıklı 99'uncu maddesinde; *"Gerekli harçları tamamen almadan iş gören görevliler, harcın ödenmesinden mükellefler ile birlikte müteselsilen sorumludurlar."* hükmü açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

Bu bağlamda, harcın alınması gereken hallerde düzenlenen belge, ruhsat vb. belgeler ilgililere düzenlenerek teslim edildiğinde, tahakkuk eden harcın tahsilatı da gerekmektedir. Aksi halde harcı almayan kamu görevlileri harcın mükellefi ile birlikte ödenmeyen harç miktarından sorumlu olmaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2019 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesabına göre 6.422.794,26 TL tutarında Bina İnşaat Harcının, 51.105,92 TL tutarında İşyeri Açma İzni Harcının ve 4.314.546,66 TL tutarında diğer harçların tahsil edilmediği; belirtilen tutarların bir kısmının harç geliri niteliğinde olup tahsil edilmediği, büyük bir kısmının ise harç niteliğinde olmayan harç ile birlikte tahakkuk eden ücret niteliğindeki ödemelerin harç olarak kaydedilmesinden kaynaklı olduğu anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılı başından itibaren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen Bina İnşaat Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı ve Yapı Kullanma İzin Harcı ile Belediye Meclisinde belirlenen ücretlerin ayrı ayrı tahsili uygulamasına geçildiği, bulguda belirtilen meblağların ücretler ile harçların aynı kalemde gösterilmiş olmasından dolayı yüksek göründüğü, peşin alınması gereken harçların tahsilinde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tahsil edilmeyen ya da eksik tahsil edilen harçlardan ilgili memurların da

harcın ödenmesinden mükellefler ile birlikte ve müteselsilen sorumlu olması nedeniyle; söz konusu harçların mevzuatına uygun olarak ve harçların ücret vb. nitelikteki diğer gelirlerden ayrımı sağlanarak harca konu olan ruhsat, belge vb. evrakların idarece düzenlenmesi aşamasında peşin tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 34: Sayıştayın İstişari Görüşü Alınmadan Yönetmelik Yürürlüğe Konulması

İdarenin Amatör Sporlar Başarı ve Ödül Yönetmeliği Sayıştayın istişari görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuştur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler Kurulu" başlıklı 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasında; "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur...*" hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelik ile bu nitelikteki düzenleyici işlemler için Sayıştay istişari görüşünün alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

İdarece uygulanan yönetmeliklerin incelenmesi neticesinde; Amatör Sporlar Başarı ve Ödül Yönetmeliği'nin Sayıştay istişari görüşü alınmadan yürürlüğe konulduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, kamu idaresi cevabında özetle, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesindeki hükmün Sayıştay Kanunu'ndan sonra çıktığından Sayıştay görüşünün alınmasına ihtiyaç duyulmadığı, ayrıca İdare tarafından yardımın kanuni sınırlarının belli olduğu, Sayıştay'ın yerleşmiş içtihatlarında yapılan yardımların kanuna uygun olduğu ifade edilmiş ise de 5393 sayılı Kanun'un ilgili maddesi Sayıştayın istişari görüşünün alınmasını engelleyecek bir hüküm içermediğinden ve bu nedenle de ilgili mevzuatlar arasında bu şekilde bir ilişki kurulması mümkün bulunmadığından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesi gereğince mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulması gerekmektedir. Bulgumuzda spor kulüplerine nakdi yardım yapılamayacağına ilişkin bir değerlendirmede bulunulmamış, bulguda bahsi geçen Amatör Sporlar Başarı ve Ödül Yönetmeliğinin Sayıştayın istişari görüşü alınmadan yürürlüğe konulduğu tespitine yer verilmiştir.

İdarelerin mali hükümler içeren yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici

işlemlerinin yürürlük şartı olması nedeniyle Sayıştayın istişari görüşünün alınması gerekmektedir.

BULGU 35: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatın belirlediği tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı düzenlenmiştir.

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.

www.balioglu.net

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 da; sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde düzenlenen tazminatın 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 belirlenebilecek, ancak, mevzuatında belirtilen tavan tutarı aşamayacaktır.

Diğer yandan; 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde, 15.03.2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebileceği; bu tarih itibariyle yürürlükte bulunan sözleşmeler uyarınca unvanlar itibariyle ödenen aylık ortalama tutarların 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmesi durumunda eski sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarların, mevzuatında belirtilen tarihe kadar tavan tutar olarak esas alınabileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, yeni imzalanacak sosyal denge sözleşmelerinde yukarıda belirtilen şekilde, 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerdeki personel lehine olan hükümler dikkate alınabilecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere; 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" başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiş ve tazminatın bu tutarı aşmamak kaydı ile ödenebileceği karara bağlanmıştır.

Buna göre; şayet 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşme uyarınca unvanlar itibariyle ödenen ortalama aylık tutarlar ile 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutar (en yüksek Devlet memuru aylığının-ek gösterge dâhil %100'ü) kıyaslanacak ve yeni sözleşmede belirtilmek şartıyla hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ve yetkili sendika arasında 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesi olduğu ancak, en son sözleşmenin mevzuatında belirtilen şekliyle düzenlenmediği ve personelin tazminat tavan tutarının mevzuatına göre tespit edilmediği; İdare tarafından 2019 yılında personele ödenen sosyal denge tazminat tutarlarının tespitinde, yukarıda belirtilen kıyaslama ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerek eski sözleşmede gerekse de Toplu Sözleşme'de yer alan tavan tutarların aşıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; yeni sosyal denge sözleşmesi imzalanacağı sırada bulgu konusu hususların gündeme getirilerek değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; Sosyal denge sözleşmelerinin mevzuatına uygun kurulması ve sosyal denge tazminatı ödemelerinde mevzuatında belirtilen tavan tutarlara uyulması gerekmektedir.

BULGU 36: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan ücretsiz salon, araç gereç tahsisi, konut sorununun çözümü 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*

www.balioglu.net

esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %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.

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 BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, mevzuata aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

www.balioglu.net

Belediye ile Tüm-Bel-Sen arasında akdedilen ve 01.01.2018-03.03.2019 ile 18.04.2019-31.12.2019 dönemlerinde geçerli olan Toplu İş Sözleşmelerinin;

"Çalışanların Eğitimi" başlıklı 21'inci maddesinde;

"a) ...

Çalışanın bilgi ve beceresini arttırmak suretiyle iş veriminin yükseltilmesi amaçlanır. Sendika işveren ve odalar mesleki teşekküller dernekler ve benzeri kurum ve kuruluşlar tarafından müştereken düzenlenen kurs seminer ve konferanslar için işveren kendi salon araç ve gereçlerini başkanın iznine bağlı olarak ücretsiz tahsis eder."

Sosyal Denge Sözleşmesinin 29'uncu maddesinde;

"İdare memurun konut sorununa çözüm olarak Konut Yapı Kooperatifinin hayata geçirilmesi için sendika ile işbirliği yapacaktır." hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; yeni sosyal denge sözleşmesi imzalanacağı sırada bulgu konusu hususların gündeme getirilerek değerlendirileceği 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 37: Memurlara Yapılan Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerinin Gelir Vergisi Matrahına Dahil Edilmemesi ve Bu Ödemelerden Damga Vergisi Kesilmemesi

Memur personele yapılan sosyal denge tazminat ödemeleri gelir vergisi matrahına dahil edilmemekte ve damga vergisi alınmamaktadır.

a) Memur personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin gelir vergisi matrahına dahil edilmemesi

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde*; "Gerçek kişilerin gelirleri gelir vergisine tâbidir. Gelir bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır."* hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'un 2'nci maddesinde gelirin unsurları arasında ücretler de sayılmış ve bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça, ücretlerin, gelirin tespitinde gerçek ve safi miktarları ile nazara alınacağı belirtilmiştir.

193 sayılı Kanun'un "Ücretin tarifi" başlıklı 61'inci maddesinde ise;

"Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 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 sosyal denge ödemesinin gelir vergisinden istisna edildiğine dair bir hüküm mevcuttur.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; memur personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin ilgili personelin gelir vergisi matrahına dâhil edilmediği tespit edilmiştir.

Memur personele yapılan sosyal denge ödemeleri ücret niteliğindedir. Mevzuat hükümlerinde ücretten istisna tutulacağına ilişkin de herhangi bir hüküm olmadığından gelir vergisi matrahına dâhil edilmesi gerekmektedir

b) Memur personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinden damga vergisi kesilmemesi

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde; "*Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar Damga vergisine tabidir.*" hükmü yer almaktadır.

Kanun'a Ekli (1) Sayılı Tablonun "Makbuzlar ve diğer kâğıtlar" başlıklı IV'üncü bölümünde görüleceği üzere,

"(...)

b) Maaş, ücret, gündelik, huzur hakkı, aidat, ihtisas zammı, ikramiye, yemek ve mesken bedeli, harcırah, tazminat ve benzeri her ne adla olursa olsun hizmet karşılığı alınan paralar (avans olarak ödenenler dâhil) için verilen makbuzlar ile bu paraların nakden ödenmeyerek kişiler adına açılmış veya açılacak carî hesaplara nakledildiği veya emir ve havalelerine tediye olunduğu takdirde nakli veya tediyeyi temin eden kâğıtlar...)" (Binde 7,59) oranında Damga Vergisine tabidir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; memur personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinden damga vergisinin kesilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal denge tazminatı ödemelerinde İdarenin uygulamaları gerek Gelir Vergisi yönünden gerekse Damga Vergisi yönünden yasal düzenlemeye aykırıdır.

Söz konusu denetim tespitleri sonrasında, İdare tarafından; sosyal denge tazminatı ödemelerinde gelir vergisi ve damga vergisi kesintilerinin önümüzdeki mali yılda yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; memur personelin gelir vergisinin tahsil edilmemesi ve bordroda yer alan kazançları üzerinden kesilmesi gereken damga vergisinin kesilmemesinden dolayı İdarenin herhangi bir mali külfete maruz kalmaması için, memur personele yapılan sosyal denge ödemelerinden yukarıda belirtilen vergilerin alınması gerekmektedir.

BULGU 38: Sözleşmeli Personele Yapılan Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerinin Prime Esas Kazanca ve Gelir Vergisi Matrahına Dahil Edilmemesi ve Bu Ödemelerden Damga Vergisi Kesilmemesi

Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemeleri prime esas kazanca ve kümülatif gelir vergisi matrahına dahil edilmemekte aynı zamanda söz konusu ödemelerden damga vergisi kesintisi yapılmamaktadır.

a) Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazanca dahil edilmemesi

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.

b) Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin gelir vergisi matrahına dahil edilmemesi

www.balioglu.net

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde; *"Gerçek kişilerin gelirleri gelir vergisine tâbidir. Gelir bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır."* hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun'un 2'nci maddesinde gelirin unsurları arasında ücretler de sayılmış ve bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça, ücretlerin, gelirin tespitinde gerçek ve safi miktarları ile nazara alınacağı belirtilmiştir.

193 sayılı Kanun'un "Ücretin tarifi" başlıklı 61'inci maddesinde ise;

"Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez." hükmüne yer verilmiştir.

Bu bağlamda, sözleşmeli personele yapılan sosyal denge ödemeleri ücret niteliğindedir. Mevzuat hükümlerinde ücretten istisna tutulacağına ilişkin de herhangi bir hüküm olmadığından gelir vergisi matrahına dâhil edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin gelir vergisi matrahına dâhil edilmediği bu suretle ödenmesi gereken gelir vergisi tutarlarının eksik hesaplandığı tespit edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere, İdarenin uygulaması yasal düzenlemeye aykırıdır.

c) Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinden damga vergisi kesilmemesi

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde; "*Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar Damga vergisine tabidir."* hükmü yer almaktadır.

Kanun'a Ekli (1) Sayılı Tablonun "Makbuzlar ve diğer kâğıtlar" başlıklı IV'üncü bölümünde görüleceği üzere;

"(...)

b) Maaş, ücret, gündelik, huzur hakkı, aidat, ihtisas zammı, ikramiye, yemek ve mesken bedeli, harcırah, tazminat ve benzeri her ne adla olursa olsun hizmet karşılığı alınan paralar (avans olarak ödenenler dâhil) için verilen makbuzlar ile bu paraların nakden ödenmeyerek kişiler adına açılmış veya açılacak carî hesaplara nakledildiği veya emir ve havalelerine tediye olunduğu takdirde nakli veya tediyeyi temin eden kâğıtlar...)" (Binde 7,59) oranında damga vergisine tabidir.

Diğer yandan, sosyal denge tazminatı ödemelerinin damga vergisinden istisna tutulduğuna dair bir düzenleme mevcut değildir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinden gereken damga vergisinin kesilmediği tespit edilmiştir. İdarenin uygulaması yasal düzenlemeye aykırıdır.

Söz konusu denetim tespitleri sonrasında, İdare tarafından; sosyal denge tazminatı ödemelerinde gelir vergisi ve damga vergisi kesintilerinin önümüzdeki mali yılda yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; sözleşmeli personelin SGK primlerinin eksik ödenmesi, gelir vergisinin tahsil edilmemesi ve bordroda yer alan kazançları üzerinden kesilmesi gereken damga vergisinin kesilmemesinden dolayı İdarenin herhangi bir mali külfete maruz kalmaması için, sözleşmeli personele yapılan sosyal denge ödemelerinden yukarıda belirtilen kesintilerin yapılması ve vergilerin alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 39: Sosyal Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

Sosyal tesislerin giderlerinin bir kısmı İdare bütçesinden karşılanmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2019-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde;

"(1) Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır.

...

(6) Tesislerin lokanta (alakart usulüyle yemek çıkarılması halinde alakart yemek bedelleri dâhil), pastane, kafeterya, büfe, disko ve diğer hizmet verilen yerlerinde yemek, kahvaltı, içki, meşrubat, çay, kahve ve benzeri hizmet bedelleri hiçbir şekilde maliyetinin altında olamaz..." düzenlemeleri yapılmıştır.

www.balioglu.net

Söz konusu Tebliğ hükümleri uyarınca, İdare tarafından sosyal tesislere bütçeden harcama yapılmaması, tesislerin kendi giderlerini kendi gelirleri ile karşılaması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Tebliğ hükümlerine aykırı olarak söz konusu tesislerin giderlerinin bazılarının bütçeden karşılandığı anlaşılmıştır. Bu bağlamda, 5 adet sosyal tesisin (Sadabat Kafe, Hamidiye Sosyal Tesisleri, Beyaz Kafe, Nurtepe Sosyal Tesisileri, Kır Kahvesi) elektrik, su, doğalgaz giderleri için 2019 Yılı içerisinde Destek Hizmetleri Müdürlüğü bütçesinden toplamda 861.579,34 TL harcama yapılmıştır. Ayrıca Hamidiye Beyaz Kafe için 347.588,77 TL ve Nurtepe Sosyal Tesisleri için 50.956,55 TL bakım, onarım harcaması yapılmıştır. Küçük çaplı bakım, onarım harcamaları dışında İdarece yapılan toplam bakım, onarım harcaması 398.545,32 TL'dir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; sosyal tesislerin de içerisinde bulunduğu binaların diğer sosyal ve kültürel etkinliklerin de yapıldığı alanlar bir bütün olarak Belediye Hizmet Binaları kapsamında değerlendirildiği bu kapsamda giderlerin Müdürlük tarafından karşılandığı ifade edilmiştir.

Ancak, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 2019-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ doğrultusunda, İdare tarafından sosyal tesislere bütçeden harcama yapılmaması, tesislerin kendi giderlerini kendi gelirleri ile karşılaması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, söz konusu tesislerin giderlerinin bütçeden karşılanmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

BULGU 40: Sözleşme ve Şartnamelerde Alt Yüklenici Çalıştırılamaz Hükmü Bulunmasına Karşın Aşırı Düşük Teklif Veren Firmanın Açıklamasında Alt Yükleniciye Yaptırılacak İşlere İlişkin Taahhüt Verilmesi

İdare tarafından ihale edilen Kültür, Bilim ve Gençlik Merkezleri ile Yaşam Beceri Atölyeleri Organizasyon Hizmet Alım İşinde; sözleşme ve şartnamelerde alt yüklenici çalıştırılamaz düzenlemesi yer almasına rağmen yüklenici firma tarafından alt yükleniciye yaptırılacak işlere ilişkin taahhüt verilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde; "*İhale komisyonu verilen teklifleri (...) değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister.*

İhale komisyonu;

a) İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,

b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,

c) Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü,

gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.

(Ek fıkra: 20/11/2008-5812/12 md.; Değişik üçüncü fıkra: 6/2/2014-6518/47 md.) Kurum, ihale konusu işin türü, niteliği ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değerler ve sorgulama kriterleri belirlemeye, ihalenin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin sonuçlandırılabilmesine, ayrıca yaklaşık maliyeti 8 inci maddede öngörülen eşik değerlerin yarısına kadar olan hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde sınır değerin altında olan tekliflerin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin reddedilmesine ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkilidir. İhale komisyonu bu maddenin uygulanmasında Kurum tarafından yapılan düzenlemeleri esas alır." hükmü tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu hüküm çerçevesinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 79.1.2'nci maddesinde personel çalıştırılmasına dayalı olmayan hizmet alımı ihalelerinde sınır değerin hesaplanmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Ayrıca EKAP üzerinde Sınır Değer Hesaplama Modülü yer almaktadır.

İdare tarafından ihalesi yapılan 2018/533293 İhale Kayıt Numaralı 2019 Yılı Kültür, Bilim ve Gençlik Merkezleri ile Yaşam Beceri Atölyeleri Organizasyon Hizmet Alım İşi'nde; yaklaşık maliyet KDV hariç 5.013.065,62 TL, 6 geçerli teklif ve R=0,80 personel çalıştırılmasına dayalı olmayan hizmet alımı ihalelerinde kullanılacak sınır değer tespit katsayısına göre hesap edilen sınır değer KDV hariç 3.363.303,65 TL olarak hesaplanmıştır.

Bu bağlamda, İdare tarafından aşırı düşük teklif veren firmalardan açıklama istenmiş; açıklama veren … AŞ birim fiyat teklif cetvelinde iş kalemleri arasında yer alan 5 panel, 80 yetişkin tiyatrosu, 20 şiir programı, 5 anma programı, 15.000 kokteyl kalemleri olmak üzere toplam 5 iş kaleminin 269.500,00 TL karşılığında … AŞ tarafından yapılacağının kabul ve taahhüt edildiğini İdareye sunmuştur. Bu açıklama İdare tarafından yerinde görülmüş ve … AŞ ile KDV hariç 3.214.067,00 TL bedel üzerinden sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme ve şartnamelerde alt yüklenici çalıştırılamaz hükmü bulunmasına karşın aşırı düşük teklif veren firmanın açıklamasında alt yükleniciye yaptırılacak işlere ilişkin taahhüt verilmesinin idare tarafından kabul edilmesi ihale dokümanındaki düzenlemelere aykırıdır.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, bir firma aşırı düşük açıklama kapsamında bir başka firmadan fiyat teklifi alarak aşırı düşük açıklamasını yapabileceği belirtilmiş, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 75'inci maddesinin 2'nci fıkrasından örnek verilerek yapılan işlerin karakteristik özellikleri gereği belirli belge ve sertifikalara (gıda güvenliği, hijyen, CE vs.) sahip olanlara yaptırılması zorunluluk arz eden işlerde kamu zararı da oluşturulmaması adına aşırı düşük sorgusunun kabul edildiği ifade edilmiştir.

Tebliğ'de düzenlenen husus açıkça vurgulandığı üzere karakteristik özellikleri gereği belirli belge ve sertifika gerektiren işlere ilişkindir. İdarenin yapmış olduğu ihale Organizasyon Hizmet Alım İşi olması hasebiyle piyasadaki birçok firma bu işi yapabilecek niteliklere haizdir. Bu itibarla, ihale bünyesinde alt yüklenici çalıştırılmasına cevaz verilecekse buna ilişkin düzenlemenin ihale dokümanında yapılması gerekmekte, eğer alt yüklenici çalıştırılmasına izin verilmeyeceği belirtilmiş ise; alt yüklenici statüsünde olan … AŞ tarafından verilen kabul ve taahhüdü aşırı düşük teklif açıklaması olarak sunan … AŞ'nin açıklamasının yerinde bulunmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 41: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

İdarede sözleşmeli personel olarak görev yapan personelden bazısı tedviren müdür olarak görevlendirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinin ilk fıkrasında; *"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."* hükmü yer almaktadır.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ıncı maddesinde; *"İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılamaz."* düzenlemesi yapılmıştır.

Diğer yandan, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin 1'inci maddesi çerçevesinde, sicil yönetmeliği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi devlet memurları hakkında uygulanmaktadır. Bununla birlikte, 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'da sözleşmeli personelin devlet memurları hakkında sicil dolduracağına ve devlet memurlarının amiri olabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Ayrıca, belediyelerde görevli sözleşmeli personelin müdürlük görevlerini vekâleten veya görevlendirme yoluyla yürütmeleri, 657 sayılı Kanun'un 4 ve 86'ncı maddelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

657 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliklere göre memur tarafından yürütülmesi gereken müdürlük görevi, görevlendirme ile dahi olsa sözleşmeli statüsündeki bir personel eliyle yürütülemez. Buna ilave olarak, yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereğince, sözleşmeli personel kadroya dayalı olarak çalışan devlet memurları hakkında sicil raporu düzenleyemez ve devlet memurlarının amiri olarak görev yapamazlar. Zira memur ile sözleşmeli personel farklı statülere sahip olup farklı mevzuata tabidirler.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında; *"Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik*

personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edileceklere ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usüle göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir." hükmü yer almaktadır.

Belediyeler, mevzuatında belirtilen unvanlarda sözleşmeli personel istihdam edebilecektir. İstihdam edilen sözleşmeli personel ise yönetici konumunda olan müdür kadrolarında görevlendirilemeyecektir.

www.balioglu.net

İdarenin, personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; sözleşmeli mühendis olarak görev yapan personelin İmar ve Şehircilik Müdürü, sözleşmeli ekonomist olarak görev yapan personelin ise Kültür ve Sosyal İşler Müdürü olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; yapılan görevlendirmelerin kamu yararı amacıyla acil ihtiyaca binaen Başkanın yazılı talimatı ile personelin eğitim düzeyi, yöneticilik tecrübesi gözetilerek yeni görevlendirmeler olana kadar geçici olarak yapıldığı, idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personelin daimi statüde çalıştırılabileceği yasa ile güvence altına alındığından yapılan işlemlerin hukuka uygun olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda detaylı bir şekilde ortaya konulduğu üzere İdare, mevzuatında belirtilen unvanlarda sözleşmeli personel istihdam edebilecektir. İstihdam edilen sözleşmeli personel ise yönetici konumunda olan müdür kadrolarında görevlendirilemeyecektir.

Netice olarak; sözleşmeli personelin 657 sayılı Kanun'a tabi memurların amiri olarak görevlendirilmesi yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 42: Tahsisli Kullanılan Taşınmazın İşletilmesi Karşılığı Olan Yapım İşinin Devlet İhale Kanunu Kapsamında İhale Edilmesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye tahsis edilen taşınmazın kira bedeli karşılığı olarak yaptırılan park bakım onarım işi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilmiştir.

İdare ile … Şti. arasında 13.06.2008 tarihinde Merkez Mahallesi Lise Sokak Parkındaki Eksiklerin Tamamlaması Karşılığı Yaptırılması ve İşletilmesi İşi'ne ilişkin sözleşme imzalanmış ve sözleşmede yüklenicinin 1.655.000,00 TL+KDV yatırım yapması karşılığı 150 gün yapım süresi+34 ay müddetle tesisi işletmesi düzenlemeleri yapılmıştır.

Söz konusu sözleşme yapım işini de içinde barındırması hasebiyle mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Şöyle ki:

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler...." hükmü yer almaktadır.

Bu itibarla, İdarenin yapım işi niteliğindeki işlerini işletme karşılığında yaptırması mümkün değildir. İdarenin söz konusu işin yapım işi kısmını 4734 sayılı Kanun'a göre, yapımı tamamlandıktan sonra işletilmesi işini ise 2886 sayılı Kanun'a göre ihale etmelidir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bundan sonra yapılacak bakım onarım işlerinde 4734 sayılı Kanun'a göre ihale işleminin gerçekleştirileceği, yapımı tamamlandıktan sonra ise işletilmesinin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; bundan sonraki süreçte yapım işi niteliğinde olan işlerin 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmemesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 43: Tekstil Atıklarının Toplanması, Taşınması ve Geri Kazanımı İşinin Protokolle ve Bedelsiz Yaptırılması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işi, gelir getirici nitelikte olmasına rağmen, protokol kapsamında özel bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın işlettirilmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Kirletme yasağı" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.*

Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler." hükmü tesis edilmiştir.

02.04.2015 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanan Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; *"Atık: Üreticisi veya fiilen elinde bulunduran gerçek veya tüzel kişi tarafından çevreye atılan veya bırakılan ya da atılması zorunlu olan herhangi bir madde veya materyali, ifade eder."* şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelik'in 2'nci maddesinde; Ek-4 atık listesinde verilen atıkların Yönetmelik kapsamında olduğu düzenlemesi yapılmıştır. Ek-4'de yer alan listeye göre tekstil atıkları söz konusu liste içerisinde yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; *"Atık üretiminin kaçınılmaz olduğu durumlarda atıkların; yeniden kullanımı, geri dönüşümü ve ikincil hammadde elde etme amaçlı diğer işlemler ile geri kazanılması, enerji kaynağı olarak kullanılması veya bertaraf edilmesi esastır. Atıkların alternatif hammadde ve ek yakıt olarak kullanılmasına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir."* düzenlemesi atık yönetimine ilişkin genel ilkeler arasında zikredilmiştir. Bu bağlamda, geri dönüşüm süreçlerine dâhil edilebilecek her türlü atığın geri dönüşümü sağlanmalıdır. Aynı zamanda söz konusu iş İdare açısından gelir getirici bir iş niteliğindedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyenin yetkileri arasında olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İdare tarafından 20.02.2019 tarihinde Tekstil Atıklarını Toplama Protokolü yapılmıştır. Protokolün süresi 5 yıl olarak belirlenmiş aynı zamanda tarafların mutabakatı sağlamaları halinde protokol süresinin 5 yıl sonrasında uzatılabileceği hükmü tesis edilmiştir. İdare söz konusu protokol kapsamında … adlı firmadan herhangi bir bedel de almamıştır. Gelir getirici nitelikte olan tekstil atıklarının toplanması ve geri kazanımı işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yer alan İdare tarafından mevzuat hükümlerine uygun olarak ihale edilerek ve belirli bir bedel karşılığında yaptırılması gerekmektedir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından, söz konusu işe ilişkin 17.03.2020 tarihinde 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre açık teklif usulü 3 yıl süre ile ihale yapıldığı ve 08.05.2020 tarihinde sözleşme imzalandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tekstil atıklarının toplanması işinin gelir getirici bir faaliyet olduğu dikkate alınarak söz konusu imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale ile verilmesi önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 44: 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;

"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.

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.

www.balioglu.net

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmiştir:

Tablo 6: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

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. İstanbul ilinde geçiş hakkı ücretleri Büyükşehir Belediyesi tarafından takip ve tahsil edilmekte, bu kapsamda ilgili şirketlerden geçiş hakkı tahsilatları yapılmaktadır. Ancak Büyükşehir Belediyesi tarafından idareye herhangi bir pay gönderimi yapılmadığı da anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; geçiş hakkına konu taşınmazlara ilişkin tarifenin yürürlüğe gireceği ve Büyükşehir Belediyesince tahsil edilen Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerine ait Geçiş Hakkı ücretlerinin de Büyükşehir Belediyesinden talep edileceği ifade edilmiştir.

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

www.balioglu.net

BULGU 45: Toplu İş Sözleşmesinde Yer Alan Birleştirilmiş Sosyal Yardım Ödemelerinin Gelir Vergisi ve Sigorta Prim Matrahına Dahil Edilmesinde Zorluk Bulunması

Toplu İş Sözleşmesinde yer alan birleştirilmiş sosyal yardım uygulaması; gelir vergisi, sigorta prim matrahı hesaplanması vb. konularda mevzuatta yer alan düzenlemeleri karşılamamaktadır.

İdare ile Hizmet-İş Sendikası arasında 01.02.2018-28.02.2020 dönemini kapsayacak şekilde yapılan Toplu İş Sözleşmesinde, birleştirilmiş sosyal yardımlar başlığı altında; evli-bekâr veya çocuklu-çocuksuz ayrımı yapılmaksızın aile, çocuk, yakacak, bayram izni gibi sosyal harcamaları karşılamak amacıyla 01.03.2018-28.02.2019 tarihleri arasında 590,00 TL, 28.02.2019-28.02.2020 tarihleri arasında 731,31 TL birleştirilmiş sosyal yardım ödenmesi düzenlenmiştir.

Söz konusu birleştirilmiş sosyal yardımların yapılmasında herhangi bir ayrıştırma yapılmamıştır. Dolayısıyla, aile yardımı veya çocuk yardımı gibi paket kapsamında yer alan tutarlar için bekâr ve çocuksuz olan işçiler ile evli ve çocuklu işçiler arasında herhangi bir ayrıştırma söz konusu değildir. Tüm işçiler söz konusu paket bünyesinde yer alan tutarın tamamını almaktadır.

Diğer yandan, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 25'inci maddesinin 1'inci fıkrasının dördüncü bendinde;

"*657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre ödenen yakacak yardımı (memur, işçi ve Bağ-Kur emeklilerine avans olarak ödenenler dâhil); Gelir Vergisinden istisna edilmiştir.*" denilmektedir.

Bu nedenle, yakacak yardımının gelir vergisi matrahına dahil edilmemesi gerekmektedir. İdare uygulamasında ise birleştirilmiş sosyal yardımlar başlığı bünyesinde ödenen tutarların hangisinin hangi kapsamda ödendiği belli olmadığı için nakit olarak ödenen tutarlar matraha dâhil edilmektedir.

Ayrıca, söz konusu sosyal yardım paketi bünyesinde yer alan ödeme kalemlerinin gelir vergisi ve sigorta prim matrahına dâhil edilmeleri de mevzuat hükümleri gereği farklılık göstermektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar itibariyle; İdare işçilerine toplu sözleşme uyarınca aile, çocuk, yakacak ve bayram iznine vb. yönelik sosyal harcamalarını karşılamak için birleştirilmiş sosyal yardım ödemesi yapılması nedeniyle; mezkûr ödemelerin sigorta primi ve vergi matrahlarına dâhil edilmesi veya edilmemesi gereken tutarların tespiti açısından zorluk oluşmaktadır. Öte yandan, birleştirilmiş sosyal yardım ödemesi nedeniyle, çocuk ve aile yardımını ayrım yapmaksızın tüm personelin alması mevzuata da uyarlı değildir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; her ay sosyal paket olarak ödenen bedellerden gelir vergisi, SSK prim kesintisi, damga vergisi kesildiği, kesintilerin yapılmasında herhangi bir zorluk bulunmadığı ifade edilmiştir. Ancak, İdarenin değerlendirmesi uygulamadaki zorluğu ortadan kaldırmamaktadır.

Netice olarak; hem sigorta primi ve vergi matrahlarının doğru tespit edilebilmesi hem de personel açısından mevzuata uygun bir ödeme tesis edilebilmesi için, söz konusu uygulamanın düzeltilmesi ve Toplu İş Sözleşmelerinin bu minvalde akdedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 46: Stratejik Planda Beş Yıllık Tahmini Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosunun Bulunmaması

İdarenin Stratejik Planının (2015-2019) hazırlandığı sırada yürürlükte bulunan Stratejik Planlama Kılavuzuna (2'nci sürüm) göre stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekirken performans göstergeleri belirlenmemiş, ayrıca stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosuna ve kaynak tablosuna stratejik planda yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre mahallî idareler stratejik plan hazırlamak zorundadırlar.

Kanun'un 9'uncu maddesine göre, kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

www.balioglu.net

İdarenin Stratejik Planının (2015-2019) hazırlandığı sırada yürürlükte bulunan 26/5/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 9'uncu maddesine göre; kamu idarelerinin, stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na, bu Yönetmelik'e, Kılavuza ve stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir.

İdarenin Stratejik Planının (2015-2019) hazırlandığı sırada yürürlükte bulunan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna (2'nci sürüm) göre hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir.

Kılavuzda ayrıca, tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu, stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılmıştır. Kılavuza göre her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç

maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini (Maliyet Tablosu) verecektir.

Kamu idaresi Maliyet Tablosunda belirtilen toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla Tablo 5: Kaynak Tablosunda gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir.

İdarenin stratejik planının incelenmesi neticesinde, stratejik planın hazırlandığı sırada yürürlükte bulunan Stratejik Planlama Kılavuzuna (2'nci sürüm) göre stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekirken performans göstergelerinin belirlenmediği, ayrıca stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu ve kaynak tablosuna stratejik planda yer verilmediği anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020-2024 Stratejik Planında; Stratejik Planlama Kılavuzuna uygun şekilde, 5 yıllık Tahmini Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosuna yer verilerek eksikliğin giderildiğini ifade edilmiştir.

Ancak bulguda belirtildiği üzere, 2019 yılını içine alan Stratejik Planda beş yıllık tahmini maliyet tablosu ve kaynak tablosunun bulunmamaktadır.

BULGU 47: Belediye Şirketinden Gördürülen Doğrudan Hizmet Alımları Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Ücretlerine İlave Zam Yapılması

İdarenin personel çalıştırmasına dayalı hizmetlerinin yürütümü için Kâğıthane Turizm Personel İnşaat San. Tic. AŞ'den temin ettiği hizmet alımında söz konusu işin sözleşmesiyle belirlenen günlük ücretlere 01.03.2019 tarihinden geçerli olmak üzere zam yapılarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesi ve bu madde uyarınca çıkarılan toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı işlem tesis edilmiştir.

20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek madde 20'nin ilk fıkrasında;

"*İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu*

İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir." hükmü yer almaktadır.

20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 127'nci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 24'üncü maddesinde ise;

"*Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden, geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz. Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden; geçişten önce toplu iş sözleşmesi bulunmadığından işçi statüsüne geçirildiği tarihte yürürlükte olan bireysel iş sözleşmesi hükümlerinin geçerli olduğu işçiler ile geçiş işleminden önce yapılan ve geçişten sonra yararlanmaya devam ettiği toplu iş sözleşmesi bulunmakla birlikte bu madde kapsamındaki şirketlerde alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitiminden önce toplu iş sözleşmesi sona eren işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre belirlenir*." hükmü yer almaktadır.

Bu madde uyarınca mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen çalışanların ücret ile diğer mali ve sosyal haklarına ilişkin şartları Yüksek Hakem Kurulunca karara bağlanan ve süresi en son sona erecek olan toplu iş sözleşmesi (375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24. Maddesi Uyarınca İdarelerce İşçi Statüsüne Geçirilen İşçilerinin Ücret ile Diğer Mali ve Sosyal Haklarının Belirlenmesinde Esas Alınacak Toplu İş Sözleşmesi) hükümleri esas alınmak suretiyle belirlenmiş ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğünce ilan edilmiştir.

Söz konusu toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre, 696 sayılı KHK kapsamında mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen çalışanların 01.01.2018 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine aynı tarihten itibaren %4 oranında zam yapılmıştır. 01.07.2018-

www.balioglu.net

31.12.2018 tarihleri arası için işçilerin 30.06.2018 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine 01.07.2018 tarihinden itibaren %4 oranında, 01.01/2019 tarihinde almakta oldukları çıplak ücretlerine %4, 30.06.2019 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine 01.07.2019 tarihinden itibaren %4 oranında zam kararlaştırılmıştır. Buna göre, mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen çalışanların ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 30.06.2020 tarihine kadar bu hükümler çerçevesinde belirlenmiştir.

Buna göre, Yüksek Hakem Kurulunca karara bağlanan hükümlerde işçilerin 01.01.2018 tarihindeki ücretlerinin esas olduğu anlaşıldığından işçi ücretlerinin asgari ücretle olan yüzdelik ilişkisi sona erdirilmiş ve ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 30.06.2020 tarihine kadar bu hükümler çerçevesinde belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenleme ve toplu iş sözleşmesi hükümleri ile bahse konu Usul ve Esaslar bu şekilde olmasına karşın, Kağıthane Belediyesinin 09.05.2019 tarih ve 43 sayılı Meclis Kararı ile;

"*Anayasanın toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı başlıklı 53'üncü maddesinde,* "*İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler" şeklinde,*

(ILO'nun 98 No'lu Sözleşmesi'nin 4 üncü maddesinde de, "Çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usülün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır" şeklinde hükümler mevcut olduğu,

696 sayılı KHK kapsamında doğrudan hizmet alımı yöntemiyle istihdam edilen işçi personelin bireysel iş sözleşmesinde ücret zammına ilişkin sınırlayıcı bir hüküm bulunmaması ve verilen zam oranı ile 2018 yılı enflasyon oranı arasındaki fark dikkate alınarak çalışanların aleyhine bozulan bu dengenin, hak ve nesafet kurallarına göre düzeltilmesi gerekmekte olduğu" belirtilerek 696 sayılı KHK kapsamında bulunan işçi personelin ücret iyileştirilmesine ilişkin belediye başkanına yetki verilmesine karar verilmiştir.

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 23.05.2019 tarihli Başkanlık Oluru ile çalışanların her birinin ücretlerine aşağıda açıklandığı şekilde, 01.04.2019 tarihi itibariyle aylık brüt 310,00 TL artış yapılmasına karar verildiği tespit edilmiştir:

www.balioglu.net

Kâğıthane Belediyesi ile Kâğıthane Turizm Personel İnşaat San. Tic. AŞ arasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin temini için 01.06.2018 tarihinde doğrudan hizmet alımı sözleşmesi düzenlenmiştir. 09.05.2019 tarihli ve 43 sayılı Meclis Kararı sonrasında Kâğıthane Belediyesi ile Kâğıthane Turizm Personel İnşaat San. Tic. AŞ arasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin temini için doğrudan hizmet alımı sözleşmesine ek olarak tüm şirket personelinin 31.03.2019 tarihinde aldığı brüt ücretin 01.04.2019 tarihinden itibaren (Brüt) 310 TL iyileştirilmesine ilişkin Ek sözleşme imzalanmıştır.

Bu şekilde, Belediyenin personel çalıştırmasına dayalı hizmetlerinin yürütümü için Kâğıthane Turizm Personel İnşaat San. Tic. AŞ'den doğrudan hizmet alım sözleşmesiyle belirlenen günlük ücretlere 01.03.2019 tarihinden geçerli olmak üzere zam yapılarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesi ve bu madde uyarınca çıkarılan toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı işlem tesis edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğünün 12.04.2018 tarihinde yayınlamış olduğu Toplu İş Sözleşmesi ile düzenlenerek yapılan zamların Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan 2018 yılı enflasyon oranının çok altında kaldığı bu kapsamda işçilerin enflasyon oranındaki beklenmeyen artış nedeniyle mağdur olduklarına dair yoğun şekilde başvurular yapıldığı belirtilmiş, ayrıca ILO'nun 98 No'lu Sözleşmesi'nin 4'üncü maddesindeki, "Çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usülün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır" hükmünden bahsedilerek personelin ücretini korumak ve iyileştirmekten uzak olması nedeniyle, personelin en azından yaşam standartlarının devamını sağlamak ve verimliğini artırmak amacıyla belirlenen oranın üstünde zam yapıldığı zorunluluk nedeniyle, çalışma barışını sağlamak adına yapılan söz konusu zammın mevzuata aykırı olmadığının değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, enflasyon verileri, personelin yaşam standartlarının ve verimliğinin artırılması gibi gerekçeler gösterilerek yasal hükümlerin üzerinde ilgili personele ödeme yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir Bu itibarla, bu şekilde zam yapılarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesi ve bu madde uyarınca çıkarılan toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı işlem tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Diğer taraftan, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak hazırlanan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar"ın 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

"*İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;*

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7'ye kadar belirlenecek kâr,

dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir." düzenlemesi ile

Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında,

"*Şirketin toplam giderleri içinde, işçilere ilişkin personel giderlerinin tutarı dördüncü fıkra hükümlerine göre şirkete yapılan aylık personel ödemelerinin miktarını geçemez*." düzenlemesi bulunmaktadır.

Kağıthane Belediyesi Meclis Kararı üzerine Şirket ile yapılan ek sözleşme ile işçi ücretlerinin artırılması 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Geçici 24'üncü maddeye aykırıdır. Artırılan işçi ücretleri nedeniyle, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretlerinin üzerinde ödeme yapılmıştır.

İdarenin, Kâğıthane Turizm Personel İnşaat San. Tic. AŞ'den temin ettiği personel çalıştırmasına dayalı hizmetlerde ilgili mevzuat hükümlerine uygun işlem tesis etmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 48: 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.

www.balioglu.net

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 kalemlerinden bazılarının tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam vergi tahakkuk tutarı olan 183.611.175,58 TL'den 94.461.030,70 TL'nin gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği tespit edilmiştir. Belediyenin aşağıdaki tabloda gösterilen gelirlerinin tahsilat oranı %48,5'dir. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak

tahakkuk/tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 7: Toplam Gelir Tahsilat Oranı ve Gelir Tahsilat Oranı Düşük Olan Bazı Vergiler

Açıklama	Toplam Tahakkuk (TL)	Net Tahsilat (TL)	Kalan (Devreden Tahakkuk) (TL)	Tahsil Oranı %
Bina Vergisi	81.761.988,11	40.062.137,06	41.688.937,63	49
Çevre Temizlik Vergisi	38.242.495,89	4.639.925,28	33.602.351,58	12,1
İlan ve Reklam Vergisi	2.407.256,97	887.924,67	1.518.307,74	36,9
Arsa Vergisi	11.880.781,41	5.856.804,37	6.023.977,04	49,2
TOPLAM VERGİ	183.611.175,58	89.057.116,37	94.461.030,70	48,5

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilgili mevzuat çerçevesinde tahsilat düzeyini yükseltmek için gerekli olan çalışma yapılacağı ifade edilmiştir.

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

www.balioglu.net

BULGU 49: İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşyerlerine İdari Yaptırım Uygulanmaması

a) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelere kapatma cezası verilmemesi

Belediye zabıta ekiplerince ruhsatsız çalıştırılan iş yerleri tespit edilmiş, ancak bunların bazılarına kapatma cezası yerine süre tanınarak ihtar verilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "*İşyeri açılması*" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre

verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır..."

Yönetmelik'in "*Ruhsatın düzenlenmesi" başlıklı 12'nci maddesinde;*

Sıhhî işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1'de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir.

... "

Yönetmelik'in "*İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi"* başlıklı 13'üncü maddesinde ise;

"*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir. İşyerinin bu süre içinde kontrol edilmemesi halinde ruhsat kesinleşir. Kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılır.*

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir.

Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır." düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda da görüleceği üzere; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işyerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir. Diğer yandan, başvurunun Yönetmelik'te öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilmekte olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılması zorunludur. Bu durumda herhangi bir süre verilmesi de söz konusu değildir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye zabıta ekiplerince tespit edilen bazı ruhsatsız iş yerine kapatma cezası yerine süre tanınarak ihtar verildiği görülmüştür. Hâlbuki iş yeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, iş yerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilmesi mümkün olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmelere süre verilmesi yasal düzenlemeye aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda yapılan tespit doğrultusunda ilgili mevzuat hükümlerini doğrultusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; Anayasa'nın kanun önünde eşitlik ilkesi gereği; ruhsatsız çalıştırılan iş yerlerinin tespit edilmesi halinde bunlara kapatma cezası verilmelidir.

b) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işyerlerine idari para cezası uygulanmaması

www.balioglu.net

İdare tarafından ruhsatsız faaliyetten dolayı kapatılan iş yerlerine idari para cezası uygulanmamıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri Açılması" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında; *"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır."* hükmü yer almaktadır.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci maddesinde ise;

"Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre

idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir.

(...)

Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde uygulanır." hükmü tesis edilmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasında da; *"Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası (2019 yılı için 320 TL) idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir."* hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te belirtildiği üzere İdare tarafından kapatılma kararı verilmesine rağmen, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre Aykırı Davranış" başlıklı 32'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasına istinaden idari para cezası uygulanmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen konularda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri doğrultusunda ruhsatsız çalıştırıldığı tespit edilen ve kapatılmasına karar verilen işyerlerine ilişkin Belediye encümenince idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

BULGU 50: İdare Tarafından İşletilen Otoparklar İçin Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ve Otopark İşletme Ruhsatı Olmaması

a) İdare tarafından işletilen otoparklar için büyükşehir belediye meclisi kararı bulunmaması

İdare tarafından işletilen açık ve/veya kapalı otoparklar için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından karar alınmamıştır.

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 ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilebilmesi için büyükşehir belediye meclisinin kararı aranması gerekmektedir.

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

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "görev ve yetkiler" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise;

"...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 kararı olmaksızın ilçe belediyeleri tarafından açık veya kapalı otopark işletilmesi de mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; otopark işletilmesi için Büyükşehir Belediye Meclisinden karar alınması için gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak İdare tarafından açık ve/veya kapalı otopark işletildiği tespit edilmiş olup İdare tarafından kapalı ve/veya açık otopark işletilebilmesi için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından karar alınması gerekmektedir.

b) İdare tarafından işletilen otoparkların büyükşehir belediyesi tarafından ruhsatlandırılmaması

İdarece işletilen açık ve kapalı otoparklar Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (l) bendinde, *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında; büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (l) bendinde yer alan görev, yetki ve sorumluluklarını belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda, ilçe belediyeleri tarafından işletilen ve/veya işlettirilen açık ve kapalı otoparkların büyükşehir belediyesi tarafından ruhsatlandırılması ya da yukarıda belirtildiği şekilde ilçe belediyelerine görev, yetki ve sorumluluk devri yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından işletilen K Park otoparklarının Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmadığı faaliyetlerini ruhsatsız bir şekilde sürdürdüğü tespit edilmiştir. Ayrıca ruhsatlandırma yetkisinin ilçe belediyesine verilmesine dair Büyükşehir Belediye Meclisince alınmış bir karar da söz konusu değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklar için Büyükşehir Belediyesinden izin ve ruhsat alınabilmesi için gerekli fiziki çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdare tarafından ruhsatsız olarak işletilen otoparklara ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları yapılmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 51: İdarenin Kiraya Verdiği Taşınmazda Ücretsiz Kullanım Hakkı Şartının Bulunması

İdarenin, müştereken sahibi bulunması nedeniyle 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında ihalesi yapılan, Hürriyet Mahallesi Dr. Cemil Cad. No:37/1'de bulunan, G-118 pafta, 5646 ada, 46 parselde yer alan taşınmazın (katlı otopark) Kira Özel Şartnamesinde mevzuat hükümlerine aykırı düzenleme yaptığı tespit edilmiştir.

Kira Özel Şartnamesinin 7'nci maddesinde; "*Büyükşehir Belediye Meclis Üyeleri, İl Genele Meclis Üyeleri ile Kâğıthane Belediye Meclis Üyelerin otoparktan ücretsiz yararlanabilecektir*." düzenlemesi yapılmıştır.

İdare tarafından kiraya verilen otopark alanına ilişkin kira şartnamesinde mevzuat hükümlerinin ortaya koyduğu sınırlar dışında, söz konusu hizmetin bazı kişilere ücretsiz sunulması mümkün değildir. Söz konusu otopark İdare tarafından kiraya verilmiştir. Esasında İdare tarafından ücretsiz kullanım sağlanmamaktadır. Ancak, şartnameye yazılan bazı kişilerin otoparklardan ücretsiz yararlandırılacağı hükmü mevzuata aykırılık teşkil etmekte, aynı zamanda kiracının ödeyeceği kira miktarını da etkilemektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan tespit sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; indirimlerin tanıtım, reklam, aynı hizmeti veren firmalarla rekabet etmek ve müşteri çekmek amacıyla yapıldığı, ticari amaçlı olduğu belirtilmiş, söz konusu hususa ilişkin Sayıştay 7'nci Dairesinin; 2014 yılı, 86 sayılı kararı dayanak gösterilmiştir. Ancak, ücretsiz kullanıma ilişkin söz konusu düzenleme, 4736 sayılı Kanun'da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı açıkça ifade edildiğinden, mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu ücretsiz kullanım hakkı sadece belli bir gruba yapılmış olup ücretsiz kullanımın ticari nitelikte değerlendirilmesi mümkün değildir.

Netice olarak, ücretsiz hizmet sunulmasına ilişkin düzenlemenin ancak Kanun veya Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması mümkün olduğundan, Şartname ile bu yönde bir düzenleme yapılması mümkün bulunmamaktadır.

BULGU 52: Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmadığı Halde Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Mevzuatında icazet olmamasına rağmen İdare, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını trafo alanı olarak kullanılmak üzere Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) adına tahsis etmiştir.

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

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediyenin söz konusu Kanun hükmüne istinaden mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını trafo inşası sebebiyle Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) adına tahsis ettiği tespit edilmiştir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye

www.balioglu.net

21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibariyle şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, Kamu idaresi cevabında özetle; TEDAŞ Genel Müdürlüğünün bir kamu kurum ve kuruluşu olarak düşünülerek işlem yapıldığı, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre işlem tesis edildiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Bulguda belirtildiği üzere; TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevinin sona ermesi ve genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürmesinden dolayı, TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan elektrik dağıtım şirketleri yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (d) bendine uygun değildir.

Sonuç olarak, tahsis işlemlerinin yerine getirilmesinde yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
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**
Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümleri Gereğince Tutulması Gereken Dayanıklı Taşınırlar Defterinin Düzenli Olarak Tutulmaması ve Taşınırlara Ait Zimmet Fişlerinin Düzenlenmemesi	2014	Kısmen Yerine Getirildi	Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri gereğince taşınır defterleri tutulmakta ve taşınırlara ait zimmet fişleri düzenlenmekte ise de İdarenin taşınırlarının yönetimine ilişkin tespit edilen diğer mevzuata aykırılıklara (İlk madde ve malzemeler hesabında bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmemesi, Taşınırlara sicil numarası

www.balioglu.net

			verilmemesi, Dayanıklı taşınırların taşınır teslim belgesi düzenlenmeden kullanıma verilmesi ve ortak kullanım alanlarında dayanıklı taşınır listesinin düzenlenmemesi, Taşınır sayım işlemlerinin yapılmaması) cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde" 5 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Bütçe İçi İşletmeye Ait Muhasebe Uygulamalarında, Tek Düzen Hesap Planı ve Mali Tabloların Çıkarılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Çerçevesinde Defter Tutulmaması	2014	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bütçe içi işletmeye ait tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar

www.balioglu.net

			çerçevesinde defter tutulmaktadır. Bu nedenle bulgu yapılmamıştır.
Bütçe İçi İşletme Adına Açılmış Olan Özel Hesabın Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak İşlemesi	2014	Kısmen Yerine Getirildi	Bütçe içi işletmeye aktarılan nakit sermaye Belediye bütçesinde borç verme kodunda gösterilmektedir. Bu nedenle bulgu yapılmamıştır.
2014 Yılı Temmuz Ayı İçerisinde Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Hazırlanmaması	2014	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu münferiden 2014 yılına ilişkindir.
775 sayılı Gecekondu Kanunu Gereği Açılan Gece Kondu Fonundaki Kaynakların Kanunda Belirtilen Amacın Dışında Kullanılması	2014	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında Fon gelirlerinin amacı dışında kullanıldığına ilişkin herhangi bir hususa rastlanılmamıştır.
Ödenen Fiyat Farkları İçin Ek Kesin Teminat Alınmaması	2014	Tam Olarak Yerine Getirildi	Ödenen fiyat farkları için ek kesin teminat alınmaktadır.
Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmaması	2014	Yerine Getirilmedi	Bu hususa ilişkin 2019 yılında İdare

www.balioglu.net

			tarafından herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmemiştir. Bu hususa cari yıl Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde" 9 numaralı Bulguda yer verilmiştir.
Belediyenin Ortaklık Payına Sahip Olduğu Eğitim ve Dinlenme Tesisinin, Belediye Mali Tablolarında Yer Almaması	2014	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediyenin ortaklık payına sahip olduğu eğitim ve dinlenme tesisleri ile ilgili kayıtlar bilançoda yer almaktadır.

www.balioglu.net