T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL KADIKÖY BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Aralık 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13
7. DENETİM BULGULARI 14
8. EKLER 74

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu 8
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 8
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 9
Tablo 4: Değer Artırıcı Harcamalar Yapılan Taşıtlar.....21
Tablo 5: 2019 Yıl İçinde Temerrüde Düşmüş ve Yıl Sonu İtibariyle Borçlarını Ödemeyen Kiracılar 28
Tablo 6: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife.....36
Tablo 7: Kültür Gezileri ve Diğer İhtiyaçlar İçin Kiralanan Otobüsler 60

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AYEDAŞ : İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.

İSKİ : İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

KDV : Katma Değer Vergisi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

TAKBİS : Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TÜM-BEL-SEN : Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

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. Geçmiş Dönemlerde Bazı Harcamalara Ait KDV'lerin Hatalı Olarak İndirime Konu Edilmesi ve Devreden KDV Hesabında Gerçeğe Uygun Olmayan Tutarın Oluşması

3. İdare Taşıtları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Söz Konusu Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerlerine İlave Edilmemesi

4. Kalkınma Ajansına Ödenmek Üzere İdare Katılım Payı Olarak Hesaplanan Tutarın Kamu İdareleri Payları Hesabı Yerine Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına Kaydedilmesi

5. Yapım İşi Hakedişlerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

6. Sayıştay İlamıyla Hüküm Altına Alınan İdare Alacağının Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Olması

2. Kirayı Sözleşmelerinde Belirtilen Sürelerde Ödemeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve Bunların İhale Yasaklısı Yapılmaması

3. Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi

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

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

www.balioglu.net

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

7. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

8. Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi

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

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

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

12. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

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

14. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından Bir Yıl Süreli Kiralanan Arazi Üzerine Veterinerlik Hizmet Binası İnşa Edilmesi

15. Belediye Tarafından Kiracı, İşgalci ve Hizmet Sunucusu Olanlara Ara (Süzme) Sayaç Marifetiyle Su ve Elektrik Tedarik Edilmesi

16. Destek Hizmetleri Müdürlüğünce Gerçekleştirilen Kültür Gezileri ve Diğer İhtiyaçlar İçin Otobüs Kiralama İşlerinde İşin Gerçekleştiğini Gösterir Belge ve Kayıtların Olmaması

17. Gecekondu Fonu İçin Gönderilen Paraların İdarenin Diğer Banka Hesaplarında Takip Edilmesi ve Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaca Aykırı Olarak İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

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

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

www.balioglu.net

20. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatlarının Yapılmaması

21. Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

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

23. Cari ve Gelecek Dönem Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

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,

www.balioglu.net

-6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun,

-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,

www.balioglu.net

-Belediye Zabıta Yönetmeliği,

- Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği,

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

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı tebliğler ile usul ve esaslar:

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

-Tahsilat Genel Tebliği,

-Kamu İhale Genel Tebliği,

-Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği,

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

www.balioglu.net

1.1.2. Kamu İdaresinin Görevleri

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

5393 sayılı Kanun'a göre, İlçe Belediyesinin organları belediye meclisi, belediye

encümeni ve belediye başkanıdır.

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

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

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Kurumsal İletişim Müdürlüğü ve Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 5 başkan yardımcısı bulunmaktadır.

İdarenin birimleri aşağıdadır:

www.balioglu.net

Bilgi İşlem Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Destek ve Tedarik Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, İç Denetim Birimi, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Kurumsal İletişim Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Makine İkmal Bakım ve Onarım Hizmetleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü.

1.2.2. Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 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.

Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabidir.

İdare, norm kadrosuna bağlı kalmaksızın ilçe nüfusuna göre, üç belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. İdarenin norm kadroya göre beş belediye başkan yardımcısı kadrosu bulunmaktadır. İdarede; meclis üyeleri arasından üç belediye başkan yardımcısı ve norm kadroya göre dört belediye başkan yardımcısı görevlendirilerek toplamda yedi belediye başkan yardımcısı bulunmaktadır.

Belediyede istihdam edilen 2.912 personelin 474'ü memur, 230'u işçi ve 35'i ise sözleşmeli, 2.173'ü şirket personelinden oluşmaktadır.

1.2.3. Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Bütçe İçi İşletmeleri

www.balioglu.net

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

KASDAŞ Kadıköy Sağlık Turizm Eğitim Çevre Temizliği Otopark Hizmetleri İnşaat Yayıncılık San. Tic. A.Ş.

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

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmesi bulunmamaktadır.

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	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler	Ek Ödenek (Yedek Ödenek)	Yıl İçinde İptal Edilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	109.247.400,00	-	-	9.723.690,28	110.225.351,43	100.501.661,15	-
S.G.K Dev. Prim. Giderleri	18.195.600,00	-	-	2.410.682,85	18.321.824,41	15.911.141,56	-
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	347.470.400,00	-	-	24.314.100,28	391.835.413,00	367.521.312,72	-
Faiz Giderleri	50.000,00	-	-	50.000,00	50.000,00	0,00	-
Cari Transferler	11.987.000,00	-	-	342.928,41	13.586.147,04	13.243.218,63	-
Sermaye Giderleri	149.448.800,00	-	-	53.301.090,88	132.960.788,54	79.659.697,66	-
Sermaye Transferleri	100.000,00	-	-	0,00	0,00	0,00	-
Borç Verme	0,00	-	-	0,00	0,00	0,00	-
Yedek Ödenekler	33.500.800,00	-	-	3.020.475,58	0,00	0,00	-
TOPLAM	**670.000.000,00**	-	-	**93.162.968,28**	**670.000.000,00**	**576.837.031,72**	-

www.balioglu.net

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe	Ek Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %
830	01	Personel Giderleri	109.247.400,00	-	100.501.661,15	91,18
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	18.195.600,00	-	15.911.141,56	86,84
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	347.470.400,00	-	367.521.312,72	93,79
830	04	Faiz Giderleri	50.000,00	-	0,00	0,00
830	05	Cari Transferler	11.987.000,00	-	13.243.218,63	97,48
830	06	Sermaye Giderleri	149.448.800,00	-	79.659.697,66	59,91
830	07	Sermaye Transferleri	100.000,00	-	0,00	0,00
830	08	Borç Verme	0,00	-	0,00	0,00
900	09	Yedek Ödenekler	33.500.800,00	-	0,00	0,00
TOPLAM			**670.000.000,00**	**-**	**576.837.031,72**	**86,10**

*Not: Yedek ödenek bütçe kalemleri içinde bulunmamaktadır.

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %
800	01	Vergi Gelirleri	377.190.000,00	331.708.255,44	87,37
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.305.000,00	22.706.733,74	123,28
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	0,00	0,00
800	05	Diğer Gelirler	228.755.000,00	196.189.383,75	85,18
800	06	Sermaye Gelirleri	47.000.000,00	80.000,00	0,17
800	08	Tahsilatlardan Alacaklar	0,00	0,00	0,00
		Red ve İadeler (-)	-1.250.000,00	**-3.637.181,21**	290,97
TOPLAM			**670.000.000,00**	**547.047.191,72**	**81,50**

2019 yılında borçlanma yapılmamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

1.4.2. Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço

www.balioglu.net

- 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
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablolarına verilmiştir.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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.

www.balioglu.net

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. 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.

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

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

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları yapılmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça ve yazılı olarak belirlenmiştir.

Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış olup müdürlüklerin çalışma yönetmelikleri güncellenip tamamlanmıştır. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla, tüm birimlerde iş akış şeması hazırlanmıştır.

Stratejik plan, İdarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır.

İdare bütçesi hazırlanırken stratejik plan-performans programı ve bütçe ilişkisinin gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmüştür.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları ve sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlanarak değerlendirilmiş ve gerekli önlemler belirlenmiştir.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek, analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler İdare faaliyet raporunda gösterilmekte ve idare faaliyet raporu kamu idaresinin web sayfasında yayınlanmaktadır.

www.balioglu.net

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İdarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmekte, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlamaktadır. Söz konusu Kurul da bu raporları değerlendirerek üst yöneticinin onayına sunmaktadır.

Kamu idaresinde iç kontrol birimi mevcuttur ve öngörülen 5 iç denetçi kadrosundan 3'ü dolu olup, kadroda bulunan iç denetçi fiilen bu görevi yürütmektedir. İç denetim birimi tarafından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları yapılmaktadır.

Harcama birimlerince, mevzuatında belirtilen şekilde ön mali kontrol yapılmamakta; gerçekleştirme görevlileri tarafından, ödeme emri belgesi üzerine *"kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür"* şerhi düşülmemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Kadıköy Belediyesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim

Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 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.

www.balioglu.net

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.

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

Yönetmelik'in *"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.

www.balioglu.net

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

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

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

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

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması,

mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi ve yeniden değerleme yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

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

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından ilgili mevzuat uyarınca taşınmaz envanter çalışmalarına başlanıldığı anlaşılmıştır. Ancak, bulguda belirtilen kayıt işlemlerinin yılında tamamlanmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Geçmiş Dönemlerde Bazı Harcamalara Ait KDV'lerin Hatalı Olarak İndirime Konu Edilmesi ve Devreden KDV Hesabında Gerçeğe Uygun Olmayan Tutarın Oluşması

Geçmiş dönemlerde, İdarenin satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın aldığı mal veya hizmetler için ödenen katma değer vergileri indirime konu edilmek üzere 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında muhasebeleştirilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun *"Verginin Konusunu Teşkil Eden İşlemler"* başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının 3/g bendinde;

"*Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri, …*" hükmü yer almaktadır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin *"B. Verginin Konusu İle İlgili Çeşitli Hususlar"* başlıklı bölümünün "2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlığı altında;

"2.1. Genel Olarak

3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.

Gelir Vergisi Kanununun 70 inci maddesi kapsamına giren mal ve hakların kiralanması işlemleri Kanunun (1/3-f) maddesine göre KDV'ye tabidir. Ancak yukarıda sayılan kuruluşların, iktisadi işletmelerine dahil olmayan gayrimenkullerinin kiraya verilmesi işlemleri Kanunun (17/4-d) maddesine göre vergiden istisnadır.

Öte yandan yukarıda sayılan kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşlar, iktisadi işletme olarak mütalaa edilir. Bunların ticari, sınaî, zirai ve mesleki faaliyetleri vergiye tabi tutulur. Bu çerçevede belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olurlar." ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde anlaşılacağı üzere; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda katma değer vergisi mükellefi olmadığı açıktır. Dolayısıyla, yasal düzenlemede kurumsal olarak KDV mükellefi kılınmayan belediyeler yine yasal düzenlemede belirtilen katma değer oluşturan faaliyetleri icra etmeleri halinde, sadece belirtilen faaliyetler açısından KDV mükellefi olmaktadırlar. Bu durumda, belediyelerin yukarıda belirtilen katma değer oluşturucu alanların dışındaki harcamalarına ait KDV tutarları, indirime konu yapılmaksızın doğrudan maliyet unsuru olarak gider ya da ilgili varlık hesaplarına kaydedilecektir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Niteliği"* başlıklı 153'üncü maddesinde;

www.balioglu.net

"(1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir." denilmektedir. Bu bağlamda;

Kurumun sadece, satış işlemlerinden katma değer vergisi tahsilatı yaptığı mal ve hizmetin üretiminde, üretim girdisi olarak kullanılan mal ve hizmet alımları nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan giderin KDV'sinin indirim konusu yapılması, bunların dışındaki mal ve hizmet alımlarına ilişkin KDV'nin ise indirim konusu yapılmaksızın doğrudan malın veya hizmetin maliyetine eklenmesi ve gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kadıköy Belediyesi kurumsal olarak KDV mükellefi olmadığı gibi KDV tahsilatına konu olan mal ve hizmet satışı da sınırlıdır. Bu nedenle, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'ndeki düzenlemeler de dikkate alındığında, katma değer vergisi mükellefi olmayan Belediyenin indirim hakkı doğurmayan KDV tutarlarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında değil bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarında takip etmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda idarenin 2019 yılı hesabının incelenmesi neticesinde, geçmiş dönemlerde yapılmış olan hatalı indirimler nedeniyle 191-İndirilecek KDV Hesabının kullanıldığı ve dönem sonlarında muhasebe kuralı gereği bu hesaptan 190-Devreden KDV Hesabına devredildiği, 31.12.2019 tarihi itibariyle 190-Devreden KDV Hesabında geçmiş dönemlerden devrederek gelen 317.043.053,55 TL'lik hatalı kaydın yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu 1 inci, 29 uncu ve 33 üncü maddeleri ile Maliye Bakanlığı'nın 02.05.2011 tarih ve B.07.1.GİB.0.01.55-010-3 sayılı özelgesini alıntılayarak belediyelerce ödenen tüm KDV'lerin indirim konusu yapılmaması ve yalnız gelir getirici faaliyetlere ilişkin yapılan

harcamalara ait KDV'nin indirim konusu yapılması gerektiği; 1984 kuruluş yılından itibaren KDV beyannamesi verildiği; 2010 yılından itibaren ise alıntılanan mevzuattan ötürü 191-İndirilecek KDV hesabının kullanılmadığı; ayrıca bulguda belirtilen 317.043.053,55 TL'nin nasıl hesaplandığının anlaşılamadığı; 2019 yılında verilen KDV beyannamelerinde toplam 6.728.472,77 TL KDV indirimi beyan edildiği; kuruluşundan bu güne kadar devreden KDV için indirim uygulandığı; uygulanan KDV indiriminin tamamen iptal edilmesi halinde KDV indiriminin uygulanamayacağı ifade edilmiştir.

Ancak; kamu idaresi cevabında bulgumuzun aksine bir değerlendirme olmadığı; bulgu ve cevaba dayanak mevzuatın kısmen yanlış anlaşıldığı görülmüştür. Bulgu metninde konu edilen husus; geçmiş dönemlerde, idarenin satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın aldığı mal veya hizmetler için ödenen katma değer vergilerinin indirime konu edilmesi neticesinde bilonçosunda birikerek gelen 190-Devreden KDV bakiyesidir. Bulgumuzda değerlendirilen, idare dönem sonu bilançosunda 21.248.184,43 TL gözüken ve gerek cari dönemde indirilen gerekse bu haliyle gelecek dönemlerde de KDV indirime konu edilecek olan tutarın doğru ve gerçek olmayışıdır. Bulgumuza dayanak yaptığımız ve ayrıca idareninde cevabını teşkil eden ilgili mevzuat uyarınca idarenin indirime konu edebileceği kısım, ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetler sebebiyle ödenen katma değer vergisidir. Oysa idare geçmiş dönemlerde bu kapsamdaki ödemelerle birlikte; idarenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri için ödediği katma değer vergilerini de indirime konu etmiştir. Bu netice de indirime konu KDV; idarenin vergikonusu faliyetlerden tahsil ettiği KDV den fazla olmuş ve devri yapılarak büyütülmüştür.

Bununla birlikte, cari dönemde geçmiş dönemlerden süre gelen söz konusu yanlış işlemden mütevellit hatalı kayıt, KDV beyannamelerinde tahsil edilen tutar kadar indirilerek meri mevzuata muhalif eritilmeye çalışılmıştır. Bu noktada yıl içinde verilen beyannemelerde indirime konu edilen KDV nin muhasebe kaydı için muhasebe yönetmeliklerinde yer almayan ve muhasebe kuralına da uygun olmayan bir yöntemle; 190-Devreden KDV bakiyesi bütünüyle alacak kaydı yapılmış; tahsil edilen KDV yi aşan kısmı tekrar 190-Devreden KDV hesabına borç yazılmıştır. Netice itibariyle mükerrer kayıtlar sonucu 190-Devreden KDV yıl içerisinde 317.043.053,55 TL borç, 295.794.869,12 TL alacak kaydına ulaşmıştır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak yukarıda belirtilen hatalı işlemler nedeniyle yılsonu kurum bilançosunda KDV'den indirimi söz konusu olmayan 317.043.053,55 TL tutarında bir kaydın gelecek dönemlerde KDV'den indirilebilecek bir tutar olarak gözükmesine neden olunmuştur.

BULGU 3: İdare Taşıtları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Söz Konusu Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerlerine İlave Edilmemesi

İdarenin envanterinde bulunan taşıtlara yapılan değer artırıcı eklentilerin maliyet bedelleri, söz konusu taşıtların muhasebede kayıtlı değerlerine ilave edilmemiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin *"Belge ve Cetveller"* başlıklı 10'uncu maddesinde; ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınan taşınırların girişleri ile taşınırların çıkış ve ambarlar arasında devir işlemlerinde, dayanıklı taşınırların niteliklerini değiştiren esaslı onarım ve ilaveler sonucu değer artışlarında, kayıtlara esas olmak üzere 5 örnek numaralı taşınır işlem fişi düzenleneceği; *"Dayanıklı taşınırlarda değer artışı"* başlıklı 14'üncü maddesinde de, kullanım devamlılığının sağlanması için yapılan bakım ve onarım harcamaları hariç olmak üzere dayanıklı taşınırların; niteliğini, kullanım şeklini değiştiren, hizmet kalitesini ve taşınırlardan sağlanan faydayı artıran ve benzeri amaçlarla yapılan değer artırıcı harcamaların, taşınırın kayıtlı maliyet değerine taşınır işlem fişi düzenlenmek suretiyle ilave edileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesi (2) numaralı fıkrasının (a/1) bendininde, maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlananan faydayı artıran her türlü maliyetin ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare taşıtlarına bir maliyet unsuru olarak eklenen eklentilerin taşınır işlem fişine bağlanmadığı; dolayısıyla, söz konusu maliyetlerin ilgili maddi duran varlıkların kayıtlı değerlerine ilave edilmediği ve doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir. Bu durum taşınır kesin hesap cetvelinin ve mali taboların gerçekçi bilgi içermesini engellemektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşıtlar için yapılan değer artırıcı harcamaların maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi 2020 yılı içinde yapılmıştır. Ancak, ilgili muhasebe işlemlerinin 2019 yılında yapılmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 254-Taşıtlar Hesabı yönünden 221.983,05 TL eksik bilgi oluşmuştur.

Tablo 4: Değer Artırıcı Harcamalar Yapılan Taşıtlar

Sıra No	PLAKASI	MARKASI - MODELİ	KULLANIM AMACI	ÜST YAPI MONTAJ TARİHİ	ÜST YAPI BEDELİ (TL)
1	34 TV 9591	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYON	11.09.2017	20.000,00
2	34 TV 9579	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYON	11.09.2017	20.000,00
3	34 TV 9642	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYONET	11.09.2017	21.500,00
4	34 TV 9556	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYONET	11.09.2017	21.500,00
5	34 TV 9620	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYONET	11.09.2017	21.500,00
6	34 TV 9664	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYONET	11.09.2017	21.500,00
7	34 TV 9460	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYONET	11.09.2017	21.500,00
8	34 TV 9604	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYONET	11.09.2017	21.500,00
9	34 TV 9596	FORD TRANSİT	DAMPERLİ KAMYONET	11.09.2017	21.500,00
10	34 DB 5786	MERCEDES SPRİNTER	ENGELLİ ARACI	25.05.2015	31.483,05

www.balioglu.net

BULGU 4: Kalkınma Ajansına Ödenmek Üzere İdare Katılım Payı Olarak Hesaplanan Tutarın Kamu İdareleri Payları Hesabı Yerine Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına Kaydedilmesi

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi gereği Belediye tarafından ilgili kakınma ajansına ödenmek üzere hesaplanan katılım payı, 363-Kamu idareleri Payları Hesabı yerine 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına kaydedilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı ile ilgili 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Bu durumda, Yönetmelik'in 277'nci maddesine göre,

diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarlar söz konusu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilecektir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 2019 yılında İstanbul Kalkınma Ajansına katılım payı olarak aktarılmak üzere 1.926.051,69 TL hesaplandığı, ancak bu tutarın yukarıda da belirtildiği üzere hatalı muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen denetim tespitinden sonra, İdare tarafından kalkınma ajansına ödenmesi gereken tutarının Haziran ayının sonuna kadar ilgili kurumun hesabına ödenemediğinden 368 Vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler hesabına kayıt edildiği ifade edilmiştir.

Ancak; vadesinde ödenemeyen tutarın 368 no.lu hesaba kaydedildiği ifade edilmiş ise de söz konusu kayıt, yükümlülüğün müeccel yani vadesinden önce olduğu dönemde oluşturulmuştur. Bu durumda yapılması gereken evvela; yükümlülüğün oluştuğu yıl başında, hesaplanan tutarın 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilmesi; vade dönemi olan Haziran ayından sonra ise ödenemeyen yükümlüğün 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına aktarılmasıdır

www.balioglu.net

BULGU 5: Yapım İşi Hakedişlerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin yapım işi hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanlıkları kesintileri hatalı olarak 333-Emanetler Hesabında muhasebeleştirilmiştir.

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.

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.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"330 Alınan depozito ve teminatlar hesabı-Hesabın niteliği"* başlıklı 257'nci maddesinde;

"Bu hesap, mevzuatları gereği belirli olmayan bir vade ile, vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır.

Vadesi belli olmayan depozito ve teminatlar bu hesaba kaydedilir."

"Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 258'inci maddesinde ise;

"Alınan depozito ve teminatlar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

İhale teminatları

1) İhalelere katılan isteklilerden mevzuatları gereği nakden alınan geçici teminatlar ile üzerinde ihale kalan isteklilerden nakden alınan veya hakedişlerinden kesilmek suretiyle tahsil edilen kesin teminat ve ek kesin teminatlar bu bölüme kaydedilir. Bu hesapta yer alan tutarlardan, mevzuatı uyarınca ödenmemiş sigorta primleri ve gecikme zamları karşılığı olarak, ilgili sosyal güvenlik kurumunun bildirmesi üzerine yüklenicilere geri verilmeyerek tutulanlar, kurumun ilgili şube veya bürosunun hesabına gönderilir." denilmektedir.

Ayrıca, 2019 Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planının 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

www.balioglu.net

belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; yapım işlerine ait hakediş ödemeleri yapılırken geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin ödeme emri belgeleri üzerinden yapıldığı ve söz konusu kesintilerin 333- Emanetler Hesabına (333.99 Diğer Çeşitli Emanetler) kaydedildiği tespit edilmiştir. Halbuki, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 ve 258'inci maddelerine göre; teminat niteliğinde olan geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; 2015 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu doğrultusunda yapım işi hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanlıklarının 333-Emanetler Hesabında muhasebeleştirilmeye başlandığı anlaşılmıştır. Ancak, her ne kadar anılan Sayıştay Raporunda söz konusu hesabın kullanılması gerektiği değerlendirilmiş olsa da, 2019 Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında sonradan yapılan düzenleme gereği söz konusu muhasebeleştirme için 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılması doğru olacaktır.

www.balioglu.net

Yapım işlerine ait geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle; mali tablolarda 333-Emanetler Hesabı yönünden 7.310.090,28 TL fazla, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yönünden aynı tutarda eksik bilgi oluşmuştur.

BULGU 6: Sayıştay İlamıyla Hüküm Altına Alınan İdare Alacağının Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

Sayıştay İlamlarıyla hüküm altına alınan İdare alacaklarından bazıları muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"140 Kişilerden Alacaklar Hesabı-Hesaba İlişkin İşlemler"* başlıklı 111'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine göre: Kişilerden alacaklar hesabına alınarak takibi gereken alacaklar; Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlarla ve denetim elemanlarının yaptıkları inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenleyecekleri raporlarla ortaya çıkmaktadır.

Diğer yandan, Yönetmelik'in *"140 Kişilerden Alacaklar Hesabı-Hesabın İşleyişi"* başlıklı 112'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a/1) bendinde, bütçe giderleri hesabına borç kaydedilmek suretiyle fazla ve yersiz verildiği, gerek yılı içerisinde, gerekse yılı geçtikten

sonra tespit edilenlerin; Sayıştay ve mahkemelerce tazmin hükmedilenler ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarların bu hesaba borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Sayıştay İlamlarıyla hüküm altına alınan İdare alacaklarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin 2015 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun yargılanarak 2015/159 no.lu İlamın düzenlendiği; söz konusu İlam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 3.441.428,69 TL'nin tazminine hükmedildiği; 2016 yılı hesabına ilişkin de 2016/172 no.lu İlamın düzenlendiği; söz konusu İlam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 10.251.654,04 TL'nin tazminine hükmedildiği; tazmin hükümlerinin Temyiz Kurulu Kararları ile tasdik edilip kesinleştiği; ancak tazminine hükmedilen toplam 13.693.082,73 TL'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından 11.312.704,68 TL kamu alacağı ilgili muhasebe kayıtlarına alınmıştır. Ancak, ilgili muhasebe işlemlerinin 2019 yılında yapılmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında, Sayıştay İlamında yer alan toplam 13.693.082,73 TL'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ve 600-Gelirler Hesabına kaydedilmemesi nedeniyle hem İdare alacağının takip edilmemesine hem de mali tablolarda söz konusu hesapların eksik bilgi içermesine sebep olunmuştur.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Olması

İdare taşınmazlarının işgali sonucu tahakkuku yapılarak kayıtlara alınan ecrimisil alacaklarının bir kısmı tahsil edilmemiş ve tahsilat oranları düşük düzeyde kalmıştır.

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

2886 sayılı Kanun'un *"Ecrimisil ve Tahliye"* başlıklı 75'inci maddesinde de; Devletin

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 31.12.2019 tarihi itibariyle 47 adet İdare taşınmazının ecrimisil karşılığı kullandırıldığı, 9.129.537,79 TL'si devreden tahakkuk ve 7.008.013,74 TL'si 2019 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 16.137.551,53 TL'lik ecrimisil alacağının yalnızca 3.898.673,14 TL'sinin tahsil edildiği ve dolayısıyla tahsilat oranının da %24,16 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından ecrimisil tahakkuklarının hukuka aykırı olduğu ve bedelin yüksek hesaplandığı yönünde açılan davaların neticesine göre işlem tesis edildiği, ayrıca tahsilat hususunda Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından icra işlemlerinin başlatılması için gerekli işlemlerin yapıldığı ve icra işlemlerinin devam ettiği anlaşılmıştır. Ancak, idarenin bulgu konusu cevabına dayanak yaptığı 2 adet mahkeme kararları münferit olaylardır ve genele teşmil edilerek bulgumuza cevap olmak kabiliyetinden uzaktır. Söz konusu mahkeme kararlarından; EK-1 de yer verilen kararla, belediyenin tahakkukunu yapmış olduğu 139.596,00 TL ecrimisil bedelinin, belediyenin mülkiyetinde olmayan alana isabet eden 66.220,00 TL lik kısmının hukuka uygun bulunmadığına; EK-2 de yer alan kararla ise fuzuli işgal tutanağı düzenlenmeden hesaplanan ve tahakkuka bağlanan 264.840,00 TL nin iptaline hükmedilmiştir. Dolayısıyla idare tarafından ileri sürülen bu iki münferit mahmeme kararına göre işlem tesis edildiği cevabı, bulgu konusu yapılan toplam 16.137.551,53 TL'lik ecrimisil alacağının yalnızca 3.898.673,14 TL'sinin tahsil edilerek tahsilat oranının %24,16 düzeyinde kalması tespitine cevap olmaktan uzaktır. Ayrıca mali hizmetler müdürlüğünce gerekli işlemlerin yapıldığını gösterir herhangi bir belge de sunulmamıştır. Bu haliyle bulgumuza konu edilen ecrimisil tahsilatlarının tamamlanmadığı ve işgale uğramış taşınmazların tahliyesinin sağlanmadığı sonucu hasıl olmuştur.

İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak ihaleyle kiraya verilmesi; ayrıca hali hazırda devam eden işgaller için tahakkuk kaydı yapılan ecrimisilin tahsilat oranlarının yükseltilmesine yönelik çalışmalar yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kirayı Sözleşmelerinde Belirtilen Sürelerde Ödemeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve Bunların İhale Yasaklısı Yapılmaması

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

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

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

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

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

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

Kira sözleşmesinde belirtilen yükümlülüğünü yerine getirmeyen müşterinin (kiracı) Kanunun 62'nci maddesine göre kesin teminatı gelir kaydedilmektedir. Diğer yandan, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi nedeniyle

www.balioglu.net

2886 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de kiracının ihale yasaklısı yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 2886 sayılı Kanun'a göre kiraya verilen taşınmazların kiracılarından aşağıdaki tabloda yer alan kiracıların kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği yani sözleşmelerine göre aylık olarak ödenmesi gereken kira tutarlarının aylıklar halinde ödenmediği; yıl boyunca dahi kira ödemesini yapmayan mükelleflerin olduğu; ancak, söz konusu kiracıların sözleşmelerinin feshedilmediği ve ihale yasaklısı yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, bulgu gereği kira tahsilat işlemlerine başlanıldığı; bunlardan bir kısmının tamamlandığı bır kısmına ait sürecin ise halen devam etmekte olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bulgumuzda tespit edilen tek husus borçların ödenmemesi değil aynı zamanda borçların zamanında ödenmemesi nedeniyle de mevzuatında düzenlenen yaptırımların uygulanmamasıdır. Dolayısıyla kiracıların yılsonu ya da kira süresi sonu birikmiş borçlarını kapatmış olması mevzuat gereğinin yapıldığı ve bulgunun karşılandığı anlamına gelmemektedir. Yani, kiracıların, kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak vadesinde yerine getirmesi aksi halde; idarenin bu sözleşmeleri feshetmesi ve bunların ihale yasaklısı yapılması beklenmektedir.

www.balioglu.net

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

Tablo 5: 2019 Yıl İçinde Temerrüde Düşmüş ve Yıl Sonu İtibariyle Borçlarını Ödemeyen Kiracılar

YER	TAHAKKUK	GECİKME	ÖDENMEYEN BORÇ
DÜKKAN SUADİYE- 2	23.453,68	355,62	0,00
CKM -KAFE	358.248,00	72.441,64	430.689,64
E-ATIK	42.184,79	461,00	42.645,79
RIHTIM- WC	40.072,80	1.304,48	0,00
ÖZGÜRLÜK PARKI KAFE	857.358,50	22.207,83	2.674,23
DÜKKAN SUADİYE- 5	24.872,63	63,51	0,00
CKM - KİTAP KIRT.	106.444,67	728,83	0,00
BİLBOARD	1.239.283,20	26.741,36	0,00

EVLENDİRME YANI- FOTO- VİDEO	1.614.642,17	247.938,24	1.407.614,50
CKM İÇİ- SİNEMA	4.355.970,20	12.435,66	206.157,37
EVLENDİRME YANI- KOKTEYL SALONU	1.351.477,60	76.087,95	243.068,81
CAFERAĞA SPOR SAL. İÇİ BÜFE	56.567,67	2.658,71	3.636,79
SÖĞÜTLÜÇEŞME OTOPARKI	421.438,18	99.623,83	521.062,01
KOZYATAĞI KÜLTÜR MERKEZİ	1.423.245,00	102,61	102,61
DÜKKAN SUADİYE- 4	3.170,25	52,20	0,00
BOMONTİ ÇAY BAH.	29.593,22	8.066,40	37.659,62
DÜKKAN SUADİYE- 6	21.641,90	807,37	8.623,57
CKM FİTNESS SAL.	571.930,66	5.781,25	0,00
DÜKKAN SUADİYE- 8	24.865,77	503,60	0,00
BARIŞ MANÇO KAFE	17.346,00	9,38	9,38

BULGU 3: Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi

www.balioglu.net

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

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 ve havagazı tüketim vergisinin ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, elektrik tedarik şirketlerine Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi bedellerinin faturalara yansıtılmasının durdurulmas için yazı yazıldığı; verginin yansıtılmaya devam etmesi ve faturalara yansıtılan bedelinin iade edilmemesi halinde hukuki işlemlere başlanacağı anlaşılmıştır.

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

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi

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

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 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.

www.balioglu.net

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, 370.194,75 TL'lik kazı gelirlerinin 03/04/2020 tarihli ve 3861 sayılı yevmiye ile İdarenin büyükşehir belediyesine olan borçlarına mahsuben muhasebeleştirildiği anlaşılmıştır.

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

BULGU 5: 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;

www.balioglu.net

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 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.

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.

www.balioglu.net

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.

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 hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 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 devredildiği tespit edilmiştir. 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, Ambalaj Atıklarının Kaynağında Ayrı Toplanması, Taşınması ve Değerlendirilmesi İmtiyaz Hakkı Verilmesi işinin 11.09.2018, 18.09.2018 ve 25.09.2018 tarihlerinde üç kez ihale edildiği ancak herhangi bir katılım gerçekleşmediği; imtiyaz hakkına ilişkin işin muhammen bedel ve işin yapılış şartlarının tekrardan revize edilerek 27/02/2020 tarihinde yeniden ihale edildiği ve ihale üzerinde bırakılan firma ile 31.03.2020 tarihinde sözleşme imzalandığı anlaşılmıştır.

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.

www.balioglu.net

BULGU 6: 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.

www.balioglu.net

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 Yönetmelik'in *"Geçiş hakkı ücretleri"* başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) 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.

(2) Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar, her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.

(3) İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir." düzenlemesi yer almaktadır.

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

www.balioglu.net

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.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesi ve tahsilinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) tarafından yapıldığı ve geçiş hakkı talep edilen işletmelerin bu bedeli AYKOME kararları gereği İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ödediği anlaşılmıştır. Ancak, bulgu da ifade edildiği üzere; ilçe belediyelerin mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan istifade edilen geçiş ücretleri ilçe belediyelerinine aittir. Zira yönetmelik ekinde

yer alan Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarifede; *"Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler*" ile "*Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler"* için ayrı ayrı sütun açılmış ve üst limitleri farklı belirlenmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri, kendi yetki ve sorumluluk alanı içindeki geçiş hakkı bedellerini ayrı ayrı olarak tahsil etmeye yetkilidir. Bu sebeple öncelikli olarak ilçe belediyelerinin mevzuatın ilçe belediyeleri için tespit ettiği sınırlar dahilinde tarife belirlemeli ve büyükşehir belediyesince kendi alanlarından tahsil edilmiş olan geçiş hakkı ücretlerinin intikali sağlanmalıdır. Şayet tahsilatın büyükşehir marifetiyle gerçekleştirilmesi ilgili firmalar açısından daha az burokrasi ve daha fazla pratiklik sağlayarak kamusal bir fayda sağlıyor ise; tahsilatın ve hak sahibi belediyeye intikali usullerinin bağıtlanan bir sözleşmeyle tespit edilmesi gerekmektedir.

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 7: 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 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.

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 yıl içinde işten ayrılan 4 işçiye toplam 540 gün karşılığı olarak 170.562,78 TL ödendiği görülmüş olup, ayrıca; 31.12.2019 tarihi itibariyle de idare bünyesinde çalışan 231 işçinin toplam 17204 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; birikmiş izinlerin kullandırılmasına dönük 03.01.2020 tarihi ile 22.01.2020 tarihinde iki Başkanlık Genelgesi yayımlandığı ve bu doğrultulda birikmiş izinlerin kullandırılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

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

www.balioglu.net

BULGU 8: Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklarda Belediye Personelinin Görevlendirilmesi

02.02.2019 tarihli ve 2015/17 sayılı Belediye Meclisi Kararıyla mahalle muhtarlıklarında personel çalıştırılması için karar alınmış; söz konusu karara istinaden 2015/15668 ihale kayıt numaralı *"Kadıköy İlçesi Muhtarlıklarının Daha Etkili Çalışmasını Sağlamak Amacıyla 01.04.2015-31.12.2017 Tarihleri Arası Personel Hizmet Alımı"* ihalesi yapılmış ve ihale kapsamında çalıştırılan 21 personel muhtarlıklarda görevlendirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Mahalle ve yönetimi*" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içerisinde mahalle kurulmasının belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile geçekleşeceği; mezkûr maddenin üçüncü fıkrasında ise, belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

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

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde ise aynen;

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

..." ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, İdarenin muhtarlıklara kira, ısıtma ve aydınlatma gibi ayni yardımları yapabileceği değerlendirilmektedir. Diğer yandan; Kanun'daki *"ayni yardım ve desteği sağlar"* ifadesinden *"personel görevlendirilmesinin"* de yardım kavramına dahil edilmemesi gerektiği ve aksi uygulamanın mevzuatın amacına da lafzına da aykırı olduğu düşünülmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 02.02.2019 tarihli ve 2015/17 sayılı Belediye Meclisi Kararıyla mahalle muhtarlıklarında personel çalıştırılması için karar alındığı; söz konusu karara istinaden 2015/15668 ihale kayıt numaralı "Kadıköy İlçesi Muhtarlıklarının Daha Etkili Çalışmasını Sağlamak Amacıyla 01.04.2015-31.12.2017 Tarihleri Arası Personel Hizmet Alımı" ihalesi yapıldığı ve ihale kapsamında çalıştırılan 21 personelin muhtarlıklarda görevlendirildiği;

Daha sonra ilgili personelin, 01.01.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesiyle belediye şirketinde işçi statüsünde işe başlatılarak muhtarlıklarda çalıştırılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin söz konusu uygulaması yukarıda belirtilen mevzuata uyarlı olmayıp muhtarlıklarda çalışan personelin giderlerinin belediye bütçesinden karşılanması veya da belediye personelinin muhtarlıklarda görevlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; İçişleri Bakanlığı'nın 2015/8 sayılı genelgesinde yer alan muhtarların etkinlik ve işlevlerinin arttırılarak taleplerinin sonuçlandırılması isteği doğrultusunda muhtarlıkların talebi üzerine ihale ile temin edilen 21 kişinin muhtarlıklarda görevlendirildiği; 696 sayılı KHK'nın Geçici 24 üncü maddesi kapsamında belediye şirketi işçi kadrosuna geçişleri yapılarak muhtarlıklarda süregelen görevlerine devam ettirildiği, halihazırda emeklilik ve istifa sonrası 18 personelin farklı muhtarlıklarda görev yaptığı, kurumun ihtiyacı doğrultusunda ilgili personellerin merkeze çağrılacakları ifade edilmiştir.

Ancak,bulgu da ifade edildiği üzere muhtarlıklarda sürekli olarak personel bulundurmak mevzuata uyarlı olmadığı düşünülmekte; idare tarafından 5393 sayılı Kanun da yer alan belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için

bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı ifadelerinin oldukça geniş yorumlanarak mevzuatta yer alamayan bir uygulamaya yol açıldığı değerlendirilmektedir.

Ayırıca, 02.02.2019 tarihli ve 2015/17 sayılı Belediye Meclisi Kararıyla mahalle muhtarlıklarında personel çalıştırılması için alınan karara istinaden 2015/15668 ihale kayıt numaralı "Kadıköy İlçesi Muhtarlıklarının Daha Etkili Çalışmasını Sağlamak Amacıyla 01.04.2015-31.12.2017 Tarihleri Arası Personel Hizmet Alımı" ihalesi amacı ve niteliği itibariyle geçicidir ve sürelidir. Bu sebeple ihale kapsamında çalıştırılan kişilerin 01.01.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesine dayanılarak işçi kadrolarına geçirilecek belediye işçisi statüsünde istihdamı anılan mevzuatla örtüşmemektedir. Zira mevzuata eklenen bu geçici maddeyle personele dayalı hizmet alımı tanımlanmış; bu tanımlamada sürekli işçi kadrolarına geçirilecek personelin çalıştırıldığı hizmet alımlarının personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı ve yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade ettiğine hükmedilmiştir. Bu kapsamda söz konusu ihale ile çalıştırılan personellerin sürekli işçi kadrolarına atanması mümkün gözükmemektedir.

www.balioglu.net

Netice olarak; Anayasa'nın 123'üncü maddesine göre, kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Mahalle kurulması, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile geçekleşmektedir. Dolayısıyla, mahalle muhtarlıklarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını söylemek mümkün değildir. Ayrıca, mahalle muhtarlıkları, Anayasa'da mahalli ve merkezi idare kapsamında ayrı bir idare olarak değerlendirilmediğinden; 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesindeki düzenlemeden hareketle, buralarda İdare personelinin görevlendirilmesi mevzuata uyarlı değildir.

BULGU 9: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmaların Kadıköy ilçesi 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.

2942 sayılı Kanun'un "*Vergilendirme*" başlıklı 39'uncu maddesinde *"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.

www.balioglu.net

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; Kadıköy ilçesi içinde yapılan kamulaştırmalara ait bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

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.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kamulaştırmayı yapan idarenin belediyeye bildirimde bulunduğu takdirde mevzuat gereği işlemlerin yerine getirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda değerlendirilen vergi kaybının önüne geçmek için temel aktör tapu idaresidir. Dolayısıyla ilçede yapılan tüm kamulaştırmalara ilişkin bilgilerin tapu idaresince belediyeye bildirilmesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde belediyenin ilçede gerçekleştirilen kamulaştırmalarla ilgili bilgisi sınırlı kalmaktadır.

www.balioglu.net

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

Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin süresi mahalli idareler seçiminin yapılacağı 31.03.2019 tarihini aşacak şekilde belirlenmiştir:

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

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

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan sosyal denge tazminatı konulu toplu sözleşmenin (sosyal denge sözleşmesi) 9'uncu maddesinde; toplu sözleşmenin 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe gireceği 31.12.2019 tarihinde sona ereceği ve yeni sözleşme imzalanana kadar eski sözleşme hükümlerinin geçerli olacağına ilişkin düzenleme yapıldığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile, toplu sözleşmenin(sosyal denge sözleşmesi) yürürlükte kalacağı en son tarih; mahalli idareler seçiminin yapılacağı 31.03.2019 olması gerekirken 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olarak 31.12.2019 olarak belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; TÜM-BEL-SEN ile imzalanan sözleşmelerin kanuna uygun olarak 2 yıllık dönemler ile sınırlı olarak yapıldığı, rapora konu edilen sözleşmenin süresi mahalli idari seçimlerini aşmışsa da gerek yetkili sendikanın değişmemesi gerekse sözleşme maddelerinde mutabık kalınması nedeniyle usul ekonomisi açısından mevcut sözleşmeye mahalli idareler seçiminden sonrada devam edildiği ifade edilmiştir.

Ancak, 4688 sayılı Kanun'un 32 inci maddesi ikinci fıkrası ile bahse konu sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Sözleşme imzalanırken seçim öncesi ve seçim sonrası belediye meclisinin ve belediye başkanlığın iradesinin değişmeyeceğini varsayarak seçime rastlayan yılda, yıl bütününe şamil sözleşme imzalamak; kanun hükmünü ihlal etmekle kalmayıp aynı zamanda yeni teşekkül edecek belediye meclisi ile belediye başkanlığının iradesinin de yok sayılmasıdır.

Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yürürlük süresi olarak belirlenen tarih mevzuatındaki düzenlemeye aykırıdır.

BULGU 11: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, 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.

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

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

Buna göre; şayet 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşme uyarınca 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 sosyal denge sözleşmesinde belirtilmek şartıyla hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ve ilgili sendika arasında 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşme olduğu ancak, en son sosyal denge sözleşmesinin 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.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, Kamu idaresi cevabında özetle; 4688 sayılı Yasanın 32'inci maddesinin toplu sözleşme dönemi içerisinde yapılacak sözleşmelerle ilgili herhangi bir tavan getirmediği; Geçici 14'üncü maddesi ile de 15.03.2012 tarihinden önce

yapılan sözleşmelerin 31.12.2015 tarihine kadar yine 32'nci madde çerçevesinde sözleşme yapabilme-yenileyebilme olanağı sağlandığı;

98 sayılı ILO sözleşmesinin Anayasa'nın 90 ıncı madde hükmü doğrultusunda iç hukukumuzla bütünleşerek bağlayıcılık kazandığı, dolayısıyla kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma haklarının olduğu ve bunda da ücret konusunda herhangi bir sınırlama getirilmediği;

Belediye Başkanın teklifi ve Belediye Meclisi Kararı sonrasında imzalanan sözleşmeye istinaden Belediye bütçesine konan ödeneğin ilgili kişilere ödenmesinin 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu kapsamında kamu zararı olarak nitelendirmenin mümkün olmadığı, tam aksine, sözleşmede belirlenen tutar - bütçede karşılığı bulunuyor ise - zamanında ödenmemesinden kaynaklı olarak alacağa bağlı her türlü fer'i hakkın da doğması ile kamu zararına neden olunacağı;

4688 Sayılı Yasanın 32'nci maddesi son fıkrası şartları gerçekleşmediği müddetçe imza edilen sözleşmenin yasal geçerliliğini koruduğu, sözleşmenin feshinin ancak taraflar arasında yapılacak bir uzlaşı ile veya yargısal denetim ile oluşan bir yargı kararı ile olabileceği, 32'nci maddede sözleşmenin hangi koşullarda geçersiz sayılması gerektiğinin (hükümsüzlüğünü) sınırlı olarak sayıldığı, bunlar arasında "tavan tutarın üstündeki kısmın geçersizliği" bulunmadığı, yasa koyucunun amacının "tavan tutarın üstündeki kısmın sözleşmenin kısmi olarak geçersizliğine neden olması" olsa idi bunun 32. madde/son fıkra hükmünde düzenlediği gibi "geçersizlik (hükümsüzlük) şartı" olarak belirtilmesi gerektiği;

Belediyede görev yapan kamu görevlileri ile toplu sözleşme yapılmasının önünde herhangi bir hukuki engel bulunmadığı gibi 4688 sayılı yasanın veya bu yasa uyarınca yapılmış olan toplu sözleşmelere konulan hükümlerin, uluslararası antlaşmaların ve uluslararası mahkemelerin kararları çerçevesinde değerlendirilerek ve ancak bu sözleşmelere ve uluslararası mahkeme kararlarına uygun düzenlemelere sahip bulundukları sürece hukuki kıymete haiz olduğu; çelişme halinde ise çelişmelerin Anayasanın 90/5 maddesi uyarınca ve uluslararası sözleşmeler ve uluslararası mahkeme kararları lehine çözümlenmesi ve uygulamanın da bu çerçeve içerisinde yorumlanması gerektiği;

ifade edilmiştir.

Kamu idaresinin değerlendirmesi sosyal denge sözleşmelerinin hukuki statüsü ile uyumlu değildir. Şöyle ki:

www.balioglu.net

Uluslararası sözleşmelere göre, kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma hakları vardır. Ülkemizde, kamu çalışanlarının; ekonomik ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek için sendika kurması, işverenleri ile eşit koşullarda ve özgür biçimde toplu pazarlık yapıp sözleşme imzalamasına ilişkin uluslararası sözleşmelerin gereği hem Anayasa hem de 4688 sayılı Kanun çerçevesinde yapılmış, dolayısıyla, sendika kurma ve toplu sözleşme haklarının kullanılması için yapılan yasal düzenlemelerde bahsi geçen antlaşmalar dikkate alınmıştır. Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde Toplu Sözleşme'nin tanımı ve süreçleri ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın 128'inci maddesinde Toplu Sözleşme hükümlerinin bağlayıcı olduğu belirtilmiştir. Toplu Sözleşme; uluslararası sözleşmelerde bir hak olarak yer alan ve ülkemizce de kabul edilip anayasa ve yasa düzeyinde düzenlemesi yapılan toplu görüşme, pazarlık ve sözleşme haklarının kullanıldığı hukuki bir metin olup tarafları bağlamaktadır.

Uluslarası sözleşmelere dayanarak sosyal denge sözleşmesi kurulması mümkün değildir. Çünkü uluslararası sözleşmelere uygun olarak iç hukukumuzda düzenlemeler yapılmış ve halihazırda yürürlükte olan bu düzenlemeler çerçevesinde Toplu Sözleşmeler akdedilmektedir. Sosyal denge ödemelerinin usul ve esasları da Toplu Sözleşme'de yer almaktadır. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesinde; uluslararası sözleşmelere göre oluşturulmuş iç mevzuatımız bağlamında akdedilen Toplu Sözleşme uyarınca bir ödemenin düzenlenmesi söz konusudur.

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. Mevzuat hükümleri gereği 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele 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. Dolayısıyla sosyal denge ödemeleri belirtilen sınırlar dahilinde yapılabilecektir. Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamanın kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri toplu sözleşme olmayıp mevcut toplu sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibariyle uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır.

www.balioglu.net

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

BULGU 12: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinin "Sosyal Haklar" başlıklı 5'inci bölümünde, mevzuatında yer almayan 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.

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 ise;

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

süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

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 TÜM-BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "Sosyal Çalışmalardan Yararlanma", "Ulaşım", "Diğer Haklar ve Ücretli İzinler", "İş Sağlığı ve İş Güveliği", "Belediye Organlarına Gözlemci Olarak Katılma" gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafında; bulgu da tespiti yapılan konularla ilgili takdir yetkisinin kullandıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, idarenin takdir yetkisinin kanunun belirlediği konularda kanunun çizdiği sınırlar içinde olması gerektiği muhakkaktır. Bulgu konusu yapılan her husus kendi mevzuatında düzenlenmiştir. İdarenin takdir yetkisini kullanarak kanunun verdiği hakları ortadan kaldırmasının mümkün olmadığı gibi kanunun vermediği hakları da takdir yetkisiyle ihdas etmesi de mümkün değildir. Ayrıca bahse konu haklar bulgu da ifade edildiği gibi sosyal denge sözleşmesinin konusu değildir. Sosyal Denge Sözleşmesi idarenin anladığı gibi memur çalışanlar için toplu sözleşme değildir; sosyal denge tazminat ödemesinin yapılmasına imkan sağlayan bir metindir.

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

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

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

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.

www.balioglu.net

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 yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge ödemelerinin 5510 sayılı Kanun kapsamında olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, söz konusu ödeme idarenin cevabı aksine ilgili mevzuat kapsamındadır ve prime esas kazanca dahildir . 5510 sayılı Kanun'un "Prime esas kazançlar" başlıklı 80'inci maddesinin 3'üncü fıkrasının (ç) bendinde başka bir kadro ya da görevin ödeme unsurları esas alınmak ve kıyaslanmak suretiyle aylık veya ücret ödenen sigortalılar için; emsal alınan kadro veya görevin prime esas kazanç tutarını geçmemek üzere, bu kazancın aylık veya ücret ödenmesinde öngörülen oranında hesaplanacak tutarı ifadelerine yer verilerek, 4/1-c kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Bu hükme dayanarak, sözleşmeli personeli 4/1-c kapsamında sigortalı olarak yorumlamak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira bu personel belediyelerde yıllık sözleşme ile çalıştırılıp, ücretleri bu sözleşme ile belirlenmektedir.

www.balioglu.net

Sözleşmeli personelin, 4/1-a kapsamında sigortalı sayılmasına dair Sayıştay kararları da mevcuttur. Sayıştay Temyiz Kurulunun 18.01.2017 tutanak tarihli ve 42614 tutanak no.lu kararı, yine Sayıştay Temyiz Kurulunun 08.03.2016 tutanak tarihli ve 41623 tutanak no.lu kararında sözleşmeli personel 4/1-a kapsamında sigortalı olarak değerlendirilmiş, bu personele ödenen sosyal denge tazminatından sigorta primi kesilmemesi kamu zararı olarak değerlendirilmese de sosyal güvenlik mevzuatı yönünden gerekli işlemlerin yapılması ve sonucundan bilgi verilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumuna yazılmasına karar verilmiştir.

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

BULGU 14: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından Bir Yıl Süreli Kiralanan Arazi Üzerine Veterinerlik Hizmet Binası İnşa Edilmesi

Mülkiyeti Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı İstanbul İl Müdürlüğüne ait olan Merdivenköy Mahallesi, 194 pafta, 951 ada, 53 parselde bulunan 1528 m2 alanlı boş arsa; üzerinde kalıcı tesis yapılmamak ve malik idare tarafından istenildiğinde boş vaziyette teslim edilmek üzere tahliye etme taahhüdüyle belediye hizmetlerinde (depolama, veteriner hizmetleri, arşiv birimi) kullanılmak üzere 09.08.2017 tarihinde 1 yıl süreli olarak kiralanmıştır.

Daha sonra malik idare SGK'ye 23.11.2017 tarihli ve 68682 sayılı "Arsa üzerine geçici bina yapılması hk." konulu yazı ile kiralanan arsa üzerinde bodrum+zemin+1normal kattan oluşan projeli prefabrik yapı yapılması sorulmuş; 01.12.2017 tarihli ve 12505570 sayılı İstanbul SGK İl Müdürlüğü cevabi yazısında, belediyece yapılması planlanan ve SGK Yönetim Kurulunca yapımı uygun bulunan yapının belediyece prefabrik veya geçici olarak isimlendirilmekle birlikte bodrum kat prefabrik yapı olamayacağından yapım tekniği açısından karma yapı olacağı belirtilerek istenildiğinde arsanın boşaltılması şartıyla söz konusu yapının yapılmasına müsaade edilmiştir.

Bahse konusu taşınmaz, 1/1000 ölçekli 11.05.2006 tarihli Kadıköy Merkez E-5 (D-100) Otoyolu Ara Bölgesi Uygulama Planı ile 11.06.2009 tarihli 951 ada, 53,58,59 Parseller Uygulama İmar Planı Tadilatında kısmen İlköğretim Tesis Alanında (yaklaşık 1380 m2), kısmen de Yolda (148m2) kalmaktadır. Buna göre, söz konusu yapının inşa edilebilmesi için İlköğretim Tesis Alanına isabet eden parseller için de İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğünden izin almak icap etmiş; 11.07.2018 tarihli ve 37092 sayılı yazı eki; *"Mülkiyeti Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına ait olan kiracısı olduğumuz İstanbul İli, Kadıköy İlçesi, Merdivenköy Mahallesi, 194 pafta, 951 ada, 53 parsel numaralı taşınmaz üzerine okul yapmak amacıyla kamulaştırma işlemi başlatıldığında veya imar planı tatbik olunduğunda, yetkili makamlardan yazılı olarak boşaltılması talep edildiğinde hiçbir zorluk çıkartmadan, herhangi bir hak yada bedel talep etmeden muvakkat yapıyı, ilgili idaresince tebliğ edildiği tarihten itibaren bir ay içinde tahliye edeceğimizi ve maksadının dışında kullanmayacağımızı kabul, beyan ve taahhüt ederiz."* taahhütname ile istenen muvakkat yapı izni, T.C. İstanbul Valiliği İl Milli Eğitim Müdürlüğünce 13.07.2018 tarih ve ….-E.13300154 sayılı yazıyla uygun görülmüştür.

Bu defa Belediye Başkanlık Makamından alınan 23.07.2018 tarihli ve E.43276 sayılı olur ile 2.060,00 m2 toplam inşaat alanlı, Betonarme ve Çelik sistemli Veterinerlik Hizmet Binası Yapım işi 2018/382348 ihale kayıt numarası ile ihale edilmiş, 18.09.2018 tarihinde ihalesi üzerinde kalan yapı müteahhidi ile 6.070.000,00 TL + KDV bedelle sözleşmesi bağıtlanarak 20.09.2018 tarihinde yer teslimi yapılmıştır. Söz konusu yapım işi 17.05.2019 tarihinde 6.677.377,86 TL + KDV toplam bedelle tamamlanarak geçici kabulü yapılmıştır.

Arsasının mülkiyeti Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına ait Belediyenin kiracısı olduğu, Merdivenköy Mahallesi, 194 pafta, 951 ada 53 parselde bulunan ve Fen İşleri Müdürlüğünce yaptırılarak geçici kabulü yapılan Veterinerlik Hizmet Binası 06.08.2019 tarihli

www.balioglu.net

ve E.320479 Başkanlık oluru ile Veteriner İşleri Müdürlüğü ve Destek Hizmetleri Müdürlüğü kullanımına tahsis edilerek hizmete alınmıştır.

Ancak hizmete alınarak kullanılmaya başlanan bahse konu taşınmazın 31.12.2019 tarihi itibariyle iskanı (yapı kullanım izni) olmadığı ve tapu tescilinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca arsa maliki kamu kurumuyla 09.08.2017 tarihinde 1 yıl süreli olarak imzalanan ve teorik olarak 09.08.2018 tarihinde süresi dolan kira sözleşmesinin, sözleşmenin 13'üncü maddesi *" Kira süresi bir yıl olarak belirlenmiştir. Kira süresinin sonunda kiralık yerin tahliyesi istenildiği takdirde taraflar bu hususu 15 gün öncesinden yazı ile bildireceklerdir. Böyle bir istek olmadığı durumda sözleşme aynı koşullarda bir yıl daha uzatılmış olacaktır."* hükmü uyarınca pratik ve palyatif olarak yürütüldüğü; mevcut duruma uyarlanmadığı görülmüştür. Bu haliyle SGK'ye ait arsa üzerine inşa edilen kamu hizmet binasında kamu hizmetinin süresiz ve kesintisiz olarak ifa edilmesinin mümkün olamayacağı değerlendirilmekte; ilerde muhatap kuruluşlarla hukuki ihtilaflarla birlikte belediye adına kamu zararının doğması muhtemel gözükmektedir.

www.balioglu.net

Bununla birlikte konuya ilişkin kamu idarelerince uyulması gereken kuralların düzenlendiği 4734 sayılı Kamu İhale Kanun'un 62'ci maddesi, Kadıköy Belediyesi'ne de şamildir ve amirdir. Kanun'un 62'inci maddesi birinci fıkrasının (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı düzenlenerek kanun kapsamındaki idarelere yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemlerinin tamamlanması zorunluluğu getirilmiştir.

Ayrıca, 5018 sayılı Kanun'da; hesap verme sorumluluğu kapsamında kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından sorumlu oldukları sarih bir şekilde düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; Kamu idaresi cevabında özetle; arazinin her ne kadar 1 yıl süreli olarak kiralanmışsa da kira kontratının 13 üncü maddesinde yer alan "Kira müddeti bir yıl olarak belirlenmiştir. Kira süresinin sonunda kiralık yerin tahliyesi istenildiği takdirde taraflar bu hususu 15 (On beş) gün öncesinden yazı ile bildireceklerdir. Böyle bir istek olmadığı durumda sözleşme aynı koşullarla bir yıl uzatılmış olacaktır." hükmü uyarınca halihazırda kira süresinin devam ettiği; İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile yapılan görüşmelerde söz konusu bölgede yeni bir okul ihtiyacı bulunmadığı

ifadesinden hareketle 2018 yılında yürürlükte olan İstanbul İmar Yönetmeliğinin Muvakkat Yapı Başlıklı 64' üncü maddesine dayanılarak mevcut hizmet binasının inşaa edildiği ifade edilmiştir.

Ancak, kamu idaresinin değerlendirmesi, bulgumuzu karşılama kabiliyetini haiz değildir ve bulgumuzda yer verilen bilgiler ile tespitlerin tekrarından ibarettir. Bulgumuzda tesis edilen idare işlemi; süresi sona eren sözleşmenin 13 üncü maddesiyle süresiz hale getirilmesinin söz konusu olamayacağı; inşa edilen yapının imar planlarına uygun olmadığı ve muvakkat yapı sayılamayacağı konusunda tenkit edilmiş; bu minvalde söz konusu uygulamanın kamu menfaati doğrultusunda sürdürülemeyeceği ile ilerde doğması muhtemel hukuki ihtilaflar ve kamu zararından bahsedilmiştir. Ancak idare cevabında, bu 3 tespite (tenkit) dönük çözüm olacabilecek herhangi bir yeni bir işlem ve bilgiye değinilmemiştir.

Bu çerçevede bir yıl süreyle kiralanan arsa üzerine; mülkiyet, kamulaştırma ve imar işlemleri tamamlanmadan ve kira sözleşmesindeki hükümlere de uymayan şekilde hizmet binası inşası, arsa temin edilmemiş olması yönüyle mevzuata aykırıdır. Diğer yandan, Belediyenin söz konusu uygulamasının kamu kaynaklarının etkililik, ekonomiklik, verimlilik ve uygunluk ilkeleriyle bağdaşmadığı ve gelecekte hukuki ihtilaflara yol açacağı aşikardır.

www.balioglu.net

BULGU 15: Belediye Tarafından Kiracı, İşgalci ve Hizmet Sunucusu Olanlara Ara (Süzme) Sayaç Marifetiyle Su ve Elektrik Tedarik Edilmesi

Belediye mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına ara (süzme) sayaç marifetiyle usulsüz olarak su ve elektrik tedarik edilmektedir.

İstanbul Büyük Şehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere 2560 sayılı Kanun ile; İstanbul Büyük Şehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) kurulmuştur.

Yine aynı Kanun'la İSKİ'nin görevleri sayılmış; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması görevleri tevdii edilerek İSKİ, su satışı ve abonelik işlemleri konusunda tek yetkili olarak görevlendirilmiştir.

İSKİ'nin, su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılması bedeli ile diğer bedellere ilişkin tarifelerin tespiti ve tahsili ile tüm abonelik hizmetlerinin usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 2560 sayılı Kanun'un 23. maddesine dayanılarak İSKİ Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği hazırlanmıştır.

Anılan Yönetmelik'le, tarife tespitinin esasları, su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılması tarifesi ve abonelik uygulaması, su satış tarifesi, abonelik uygulamalarına ilişkin hususlar, müeyyide bedelleri ve uygulamalara ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerde iş yerlerine, iş yeri abonesi tarifesi uygulanacak aboneler içinde yer verilmiş, kamu idareleri ise özel tarife uygulanacak aboneler arasında sayılmıştır.

İSKİ Genel Kurulunca iş yerleri için birim su fiyatları KDV hariç 01.01.2019'dan itibaren 11,49 TL; 06.02.2019'dan itibaren 11,61 TL; 05.03.2019'dan itibaren 11,63 TL; 05.04.2019'dan itibaren 11,75 TL; 03.05.2019'dan itibaren 11,94 TL; 20.05.2019'dan itibaren 10,74 TL olarak tespit edilmişken, belediyelerin de yer aldığı özel tarife uygulanacak aboneler için 01.01.2019'dan itibaren 4,56 TL; 06.02.2019'dan itibaren 4,61 TL; 05.03.2019'dan itibaren 4,62 TL; 05.04.2019'dan itibaren 4,66 TL 03.05.2019'dan itibaren 4,74 TL; 20.05.2019'dan itibaren 4,00 TL olarak tespit edilmiştir. Yani iş yerleri yıllık ortalama 11,52 TL'den su kullanmışken; kamu idareleri 4,53 TL'den su kullanmıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca Yönetmelik'in 41'inci maddesinde izinsiz su kullanımına ilişkin hususlar düzenlenmiş ve izinsiz su kullanım bedelleri tespit edilmiştir; 44'üncü maddesiyle de usulsüz su kullandırılması ve abone türünün değiştirilmesi uygulamalarına ilişkin hususlar belirtilmiştir.

Yönetmelik'te; izinsiz, sayaçsız şebeke suyu kullanan yerlerin kullanımlarının İzinsiz Su Bedelinin Tespitine Esas Cetvele göre hesaplanarak ait olduğu tarifenin % 50 fazlası ile tahakkuk ettirileceği; sayaçlı izinsiz su kullanımında ise sayaç üzerindeki işarete göre ait olduğu tarifenin % 50 fazlası ile tahakkuk yapılacağı; bununla birlikte daimi veya geçici bağlantı yaparak başka bir birime su veren abonelere usulsüz su kullanım tutanağı tanzim edileceği ve hangi müeyyidelerin uygulanacağı da ayrıca düzenlenmiştir.

2019 mali yılında Kadıköy Belediyesi mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına yukarıda izah edilen mevzuata muhalif ara (süzme) sayaç marifetiyle toplam 12.871 m3 su, ortalama 4,09 TL bedelle temin

edilmiştir. Bu durumda, iş yeri abone grubunda yer alması gereken belediye taşınmazlarında faaliyette bulunan özel gerçek ve tüzel kişilere, İSKİ tarifesinden ucuz su temin edilmekle birlikte İSKİ mevzuatı ile kişilerle akdedilen sözleşme ve şartnamalerde yer alan su aboneliklerin yaptırılması hükümleri ihlal edilmiştir.

Elektrik kullanımına ilişkin olarak ise;

Elektrik enerjisi ve/veya kapasite satışı ile buna ilişkin hizmetlerin sunulmasında tüketici, tedarikçiler ve/veya dağıtım şirketleri arasındaki iş ve işlemlere esas asgari standart, usul ve esaslar, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği' nde belirlenmiştir.

Yönetmelik'te, tüketicinin; serbest tüketici, serbest olmayan tüketici ya da son kaynak tedariki kapsamındaki tüketici statüsünde elektrik enerjisi ve/veya kapasiteyi, elektrik enerjisi ve/veya kapasite sağlayan üretim şirketleri ile tedarik lisansına sahip şirketlerden temin edeceği düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Yönetmelik'in 48'nci maddesine göre de tüketicinin;

a) İlgili tüzel kişilere yapılmış başvuru olmaksızın, bulunduğu tüketici grubunun kapsamı dışında elektrik enerjisi tüketmesi,

b) Kendi adına perakende satış sözleşmesi veya ikili anlaşması olmadan daha önceki tüketici adına düzenlenen ödeme bildirimlerini ödemek suretiyle elektrik enerjisi tüketmesi,

c) 6'ncı maddenin altıncı fıkrası hükmü dışında, ölçme noktasından sonraki kendi elektrik tesisatından üçüncü şahıslara elektrik enerjisi vermesi,

ç) Güç trafosunu değiştirdiği halde ilgili tüzel kişilere durumu yazılı olarak 15 gün içerisinde bildirmemesi,

d) Mesken tüketici grubunda yer alan tüketiciler hariç, kendisine ait tesis veya tesislerdeki bağlantı gücünün yüzde yirmiden daha fazla artması halinde, ilgili mevzuat çerçevesinde ilgili lisans sahibi tüzel kişiye başvurmaması veya başvurmuş olmasına rağmen ilgili mevzuat kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmemesi,

Hallerinde, usulsüz elektrik enerjisi tüketmiş sayılacağına hükmedilmiştir.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'te; usulsüz elektrik enerjisi kullanımlarına ilişkin tespitlerde, müşteriye yükümlülüklerini yerine getirmesi için 15 gün süre verildiğini belirten kesme ihbarı bırakılacağı; müşterinin yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde elektriğinin kesileceği; müşterinin dahil olduğu abone grubuna ve usulsüz tespitinin ait olduğu yıla göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurul kararı ile belirlenen kesme-bağlama ücretinin 5 katı kadar ceza uygulanacağı düzenlenmiştir.

Su kullanımında olduğu gibi elektrik kullanımında da; Kadıköy Belediyesi mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına, elektrik enerjisi mevzuatı ve kişilerle akdedilen sözleşme ve şartnamalerde yer alan elektrik aboneliklerin yaptırılması hükümlerine aykırı olarak (süzme) sayaç marifetiyle 2019 yılı toplam 1.471.348 kWh usulsüz elektrik enerjisi temin edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; süzme sayaç marifetiyle su ve enerji kullanılmasına son vermek için 05/06/2020 tarih ve E.630395 sayılı ve 03/06/2020 tarih ve E.627749 sayılı iki yazı yazılarak kullanıcıların kendi aboneliklerinin yapmasına olanak sağlayacak gerekli alt yapının oluşturulması için çalışmaların başlatıldığı; ilgili birimlerin altyapı çalışmaları neticesinde belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazlardaki süzme sayaç uygulamasına son verilerek kullanıcıların kendi aboneliklerini yapmaları sağlanarak ve bundan sonra süzme sayaç marifetiyle elektrik ve su tedarik edilmeyeceği anlaşılmıştır.

Netice olarak; hukuki ihtilaflara ve cezai müeyyidelere maruz kalmamak için, Belediye mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kiracı ya da işgalci konumda olanlarla, hizmet ihalesi kapsamında belediye taşınmazlarında hizmet sunan hizmet sunucularına ara (süzme) sayaç marifetiyle su ve elektrik tedarik edilmesi uygulamasına son verilmelidir.

BULGU 16: Destek Hizmetleri Müdürlüğünce Gerçekleştirilen Kültür Gezileri ve Diğer İhtiyaçlar İçin Otobüs Kiralama İşlerinde İşin Gerçekleştiğini Gösterir Belge ve Kayıtların Olmaması

Kadıköy Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğünce muhtelif zamanlarda gerçekleştirilen otobüs kiralamalarında, ödeme emri belgesine fatura dışında kamu

www.balioglu.net

harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin evrakı müsbiteler bağlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 33'üncü maddesinde:

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği;

Harcama talimatı üzerine, gerçekleştirme görevlilerinin; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürüteceği;

Giderin çeşidine göre aranacak gerçekleştirme belgelerinin şekil ve türlerinin mahallî idareler için İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği;

Hususları düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kanun'un ilgili maddesi uyarınca Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği yayımlanmıştır. Bu bağlamda, kanıtlayıcı belgeler, kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca düzenlenip onaylanan belgeler olarak tanımlanarak Yönetmelik'in ikinci bölümünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde, ihale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde hakediş raporlarının düzenleneceği ifade edilmiş; hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşan Hizmet İşleri Hakediş Raporunun, hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanıp, yetkili makamca onaylanarak tanzim edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; İdarenin merkez garaj iş yoğunluğu gerekçesiyle kiralanan otobüsler ile düzenlenen kültür gezilerine ilişkin ödemelerde, ödeme emri belgelerine sadece işlere ait faturların eklendiği, diğer kanıtlayıcı belgelerin düzenlenmediği ve ödeme emri belgelerine bağlanmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: Kültür Gezileri ve Diğer İhtiyaçlar İçin Kiralanan Otobüsler

Sıra No	Ödeme Emri Belgesi			Kiralama Yöntemi	Kiralanan Otobüsler
	Tarih	Numara	Tutar (TL)		
1	11.02.2019	1423	9.027,00	4734-22/d	17 adet 27 kişilik Otobüs
2	15.02.2019	1673	57.820,00	4734- 22/d	14 adet 45 kişilik Otobüs
3	11.03.2019	2551	8.260,00	4734-22/d	1 adet 45 kişilik Otobüs
4	26.04.2019	4799	9.735,00	4734-22/d	1 adet 27 kişilik Otobüs
5	06.09.2019	10563	324.500,00	4734-21/f	10 adet İstanbul-Ankara Gidiş Geliş Otobüs 10adet İstanbul-Çanakkale Gidiş Geliş Otobüs

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; işin usulüne göre yapıldığına dair sadece tutanak tutulup imzalandığı; bundan sonraki süreçlerde ödeme emri ekine kanıtlayıcı belge olarak otobüslerin tamamının kalkış ve varış yeri, kalkış zamanı ve tarihi ile kat edilen kilometreyi gösteren görev kâğıtları, seyahat eden kişilerin kimlik bilgilerinin bulunduğu form, talepçi dilekçeleri gibi işin yapıldığını kanıtlayıcı evrakların da tanzim edilerek ödeme emri belgesine ekleneceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, otobüs kiralamalarında, ödeme emri belgesine fatura dışında kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin evrakı müsbitelerin bağlanması gerekmektedir. Söz konusu kayıt ve belgelerin olmamasının kötü niyetli kullanıma açık olabileceğinden, İdare açısından bir risk oluşurabilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 17: Gecekondu Fonu İçin Gönderilen Paraların İdarenin Diğer Banka Hesaplarında Takip Edilmesi ve Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amaca Aykırı Olarak İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

Gecekondu fonu için gönderilen paralar İdarenin bu fona mahsus banka hesabı olmasına rağmen diğer cari hesaplarında takip edilmekte ve söz konusu paralar mevzuatında belirtilen amaca aykırı olarak İdarenin diğer harcamalarında kullanılmaktadır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun *"Fonların teşkili ve kullanılması"* başlıklı 12'nci maddesinde;

"Bu Kanundaki hizmetlerin yürütülebilmesi için aşağıdaki kaynaklardan sağlanacak gelirler, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edilir:

a) 5218, 5223, 6188 ve 7367 sayılı kanunlarla veya bu kanun hükümlerine dayanılarak belediyelerin mülkiyetine geçen arazi ve arsaların veya izinsiz yapı yapılmak suretiyle işgal edilmiş bulunan belediyeye ait sahaların ve bu arazi ve arsalar üzerinde belediyelerce yaptırılan veya çeşitli şekillerde yapılarak belediyelere intikal eden yapıların, bu kanunun gerektirdiği hallerde, kiralarından, satışlarından veya sair şekillerde kıymetlendirilmelerinden elde edilecek gelirler,

b) 24 üncü madde gereğince alınacak katılma payları,

c) (Değişik: 6/5/1976 - 1990/1 md.) Belediye Meclislerince gerekli görülen hallerde belediye bütçelerine konacak ödenekler,

d) 1580 sayılı Kanunun 5116 sayılı Kanunla değiştirilen 110'uncu maddesinin 19'uncu fıkrasında yazılı gelir kaynağı hasılatından arta kalmış veya kalacak kısımlar,

e) Devlet bütçesinden veya 15'inci maddede sözü geçen fondan bu fona aktarılmak suretiyle yapılacak yardımlar,

f) Diğer kanunlarla bu fona katılması kabul edilen sair gelirler,

g) Fondan verilen kredilerin taksit ve faizleri,

h) Her türlü bağış ve yardımlar,

i) Fonda toplanacak paraların faiz ve sair gelirleri" denilmektedir.

Diğer yandan, Mezkûr Kanun'un 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla, belediyelerce nerelerde kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, gecekondu fonu için Türkiye Halk Bankası AŞ İstanbul Kızıltoprak Şubesinde banka hesabı açılmasına rağmen söz konusu hesabın herhangi bir işlem görmediği tespit edilmiştir. Ancak;

İstanbul Valiliği Çevre Şehircilik İl Müdürlüğü Anadolu Yakası Milli Emlak Dairesi Başkanlığı; 21.02.2020 tarihli ve ..-E.20742 sayılı yazısı ile, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gereği, 2019 yılı Kadıköy ilçesi sınırları içerisindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden elde edilen kısmın %10'luk payı olan 73.858,89 TL'yi

www.balioglu.net

Kadıköy Belediyesine göndermiştir. Söz konusu tutar, kanun hükmünün aksine Belediyenin cari hesaplarına kaydolmuş ve cari harcamalarda kullanılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından gecekondu fonuna ait gelirler için kamu bankasında özel bir hesap açılacağı ve özel hesapta toplanacak bedelin mevzuatta belirlenen amaçlar için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Gecekondu gelirlerinin bu fon için açılan hesapta takip edilmesi ve söz konusu gelirlerin mevzuatta sayılan amaçlar için kullanılması gerekmektedir.

BULGU 18: İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşyerlerine İdari Yaptırım Uygulanmaması

A. 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.

www.balioglu.net

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.

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

Diğer yandan, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesine göre bu Kanun hükümlerinden muaf tutulan iş yerleri sayılmıştır.

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

çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında olmak üzere, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan verilerin incelenmesi neticesinde; Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2019 tarihi itibariyle 14.916 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu iş yerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edildiği; ancak Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan iş yeri çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde ise 29.325 aktif işletmenin kayıtlı olduğu; dolayısıyla aradaki fark kadar ruhsatsız faaliyetin söz konusu olabileceği değerlendirilmiş; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı kanaatine ulaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ruhsatsız iş yerlerinin vatandaş şikayetleri ile diğer kamu kuruluşları (Bakanlık, Valilik Makamı, Kaymakamlık Makamı, Büyükşehir Belediye Başkanlığı Birimleri, İl ve İlçe Emniyet Müdürlüğü, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İl ve İlçe Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İl ve İlçe Müdürlüğü vs.), esnaf odaları ile dış birimlerde çalışan müdürlükler (Zabıta Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü vs.) tarafından tespit edildiği; Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünün ruhsatsız işyerlerini tespit etmek görevinin bulunmadığı; esas sorumluğunun ilgili mevzuat gereği belediyeye müracaat ederek ruhsat almak zorunda olan vatandaşta olduğu ifade edilerek, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı başvurularını artırmak için alınabilecek önlemler sıralanmaktadır.

www.balioglu.net

Ayrıca; İdare cevabında; home ofis ve tabelasız olarak faaliyette bulunan işyerlerinin tespitinde yaşanan zorluklardan, işyerinin ruhsatlandırılmasında, "insan sağlığına zarar vermemek, çevre kirliliğine yol açmamak, yangın,patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar kat mülkiyeti ve doğanın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırı davranmamak" olarak belirlenenen kriterleri sağlayamayan gemiş yıllarda o dönemin mevzuatına uygun olarak inşa edilmiş, ancak, şuanki Binaların Yangından Korunması Hakkındaki Yönetmelik koşullarını sağlayamayan ve bu sebeple itfaye ruhsatı alamayan çok sayıda bitişik nizam yapıda faaliyet gösteren işyerlerinin bulunduğu ve bunların ilgili mevzuat uyarınca ruhsatlandırılmasının mümkün olmaması nedeniyle, 3194 sayılı Kanun'a aykırı imalatları olan işyerlerine de ruhsat düzenlenemediğinden bahsedilmektedir.

Sonuç olarak; bulgumuzda ruhsatsız faaliyette bulunan iş yerlerine ilişkin somut bir tespit yapılmamış; İdareden elde edilen iş yeri açma ruhsat sayıları ile ÇTV mükellef sayıları mukayese edilerek aradaki fark sebebiyle ruhsatsız faaliye gösteren iş yerlerinin olduğu

değerlendirilmiş ve Belediyenin ruhsat harcı gelir kaybına uğradığı sonucuna ulaşılmıştır. Kamu idaresinin göndermiş olduğu cevapla değerlendirmelerimizin haklılığı teyid edilerek ruhsatsız faaliyeti olan işyerlerinin varlığı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, kamu idaresinin ileri sürdüğü bitişik nizam yapılarda faaliyet gösteren ruhsatsız iş yerlerinin ruhsatlandırılmasında bir takım hukuki ve fiili engeller sebebiyle Belediyenin münferiden çözüm sağlamasının mümkün olamayacağı savı yerinde görülmüş; bu iş yerlerinde sürdürülen faaliyetlerin sonlandırılması ekonomik rasyonaliteye uygun olmadığı düşünülerek konunun, düzenleme yapma yetkisine sahip vesayet makamına iletilmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir. Bunun dışında kalan yerlerin ruhsata bağlanması ya da ruhsatsız faaliyette bulunanların faaliyetlerinin sonlandırılması Belediyenin ilgili mevzuat tarafından verilmiş asli vazifesidir. Ayrıca ilgili müdürlüğün ruhsatsız iş yerleri tespit etmek görevinin olmadığı cevabı ise yasal düzenleme itibariyle kabul edilebilir olmaktan uzaktır.

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 buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi mevzuat gereğidir.

www.balioglu.net

B. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşletmelere Kapatma Cezası Verilmemesi

Belediye zabıta ekiplerince ruhsatsız çalıştırılan iş yerleri tespit edilmiş, ancak, bunlara 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 on beş 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." hükümleri 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.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye zabıta ekiplerince tespit edilen 672 adet ruhsatsız iş yerine kapatma cezası yerine süre tanınarak ihtar verildiği görülmüştür. Halbuki, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, iş yerine

www.balioglu.net

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; ruhsatsız faaliyet gösteren iş yerlerinin tespitini sonrasında iş yerlerine yazılı ve süreli tebligatın yapıldığı; süre sonunda ruhsatsız iş yerlerinin mühürlenmek suretiyle faaliyetlerinin sonlandırıldığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 19: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

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

www.balioglu.net

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

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

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

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle

ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; ilgili hesapta kayıtlı bulunan tutarların hak sahiplerine ödenmesinde mevzuatta öngörülen öncelik sırasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Emanet hesaplarındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 20: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku ve Tahsilatlarının 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 dahil 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 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 ettirileceği,

Hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Büyükşehir belediyesinin gelirleri"* başlıklı 23'üncü maddesi birinci fıkrasının (e) bendinde; bu Kanun'un 7'nci maddesi birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmıştır.

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin yetki ve görev alanı içinde 8.528 adet iş yerinin çalışma ruhsatı almasına rağmen bu iş yerlerinden yalnızca 6.512 adedinin ilan ve reklam vergisi beyanında bulunduğu; kalan 2.016 iş yerinin ise, işletme tanıtım tabelaları için ilan ve reklam vergisi ödemedikleri, ayrıca bu iş yerleri adına ilan ve reklam vergisinin tahakkuk işlemlerinin de yapılmadığı; belirtilen nedenle de vergi geliri kaybı oluştuğu değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; 14.916 adet aktif ruhsat kaydının 6388 adetinin ana arterlerde kalması nedeniyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi sorumluluk alanında olduğu, 2020 yılı itibari ile aktif ilan reklam beyan sayısının 6512 adet olduğu, 0-50 cm arası muaf beyanların kayıt altına alınmadığı, mevcut durumda eksik görünen 2016 adet ruhsata bağlı işyeri için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde saha ekibinin gerekli tespitleri yapmaya özen göstereceği ifade edilmiştir.

Netice itibariyle; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesindeki düzenleme dikkate alınarak, İdarenin ilan ve reklam vergisi mükellefi iş yerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması için gerekli olan çalışmaları yapması gerekmektedir.

BULGU 21: Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

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

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

arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış; mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; İdarenin Gelir Kesin Hesap Cetvelini oluşturan gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam tahakkuk tutarı olan 120.300.737,94 TL'den 92.587.812,67 TL'nin gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, belirtilen tüm aşamaların yapılmakta olduğu, ödemeyen mükellefler için ihbarname, ödeme emri tebliğ edilip ödemeyenlerin ise icra takip işlemlerinin yapıldığı; ayrıca, tahakkuk tahsilat oranlarının düşük olma nedenleri olarak; kentsel dönüşümden dolayı kişilerin adres bilgilerinin otomatik olarak güncellenemediği bu sebepten tebligat sorunları yaşandığı; vergi daireleri ve SGK ile tam entegreli çalışılamadığından açılan veya kapanan işyerleri kayıtlarının güncellenemediği; ÇTV mükelleflerince iş yeri kapama beyannamelerinin verilmemesi nedeniyle hatalı ve mükerrer

tahakkukların oluştuğu; takipli işlemlerde mükelleflerin af beklentilerinin kamu alacağının tahsil edilememe riskini büyüttüğü ifade edilmiştir. Ancak mazeret olarak öne sürelen hususların hiçbirisi kamu alcağının %23 seviyesinde tahsil edilmesini kabul edilebilir kılmamaktadır. Zira; bulgumuzda da ifade edildiği üzere "belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek" belediye başkanının görev ve yetkileri arasındadır.

Netice olarak; 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.

BULGU 22: Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmadığı Halde Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Mevzuatında icazet olmamasına rağmen İdare, mülkiyetinde bulunan taşınmazını trafo inşası sebebiyle 25 yıllığına İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım AŞ (AYEDAŞ)'ye tahsis etmiştir.

www.balioglu.net

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 kapsayacak şekilde 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 Hasanpaşa Mahallesi 131 pafta 1177 ada 30 ve 151 parseller arasındaki taşınmazını trafo inşası sebebiyle İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım AŞ (AYEDAŞ)'ye tahsis ettiği tespit edilmiştir. AYEDAŞ, Elektrik Piyasası Kanunu'na uygun olarak İstanbul İli Anadolu Yakası ve Adalar bölgesi sınırları dahilinde elektrik enerjisinin dağıtım faaliyetini yürütmek üzere kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisidir. Bu itibarla; kamu idaresi tarafından söz konusu şirkete taşınmaz tahsis edilmesinde yukarıda izah edilen açıklamalar gereğince hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; Kadıköy İlçesi, Hasanpaşa Mahallesi, 131 pafta, 1177 ada, 57 parsel numaralı taşınmazda yer alan ve hâlihazırda Gençlik Merkezi olarak hizmet veren binaya elektrik bağlantısı yapılabilmesi için söz konusu taşınmazın AYEDAŞ'ın talebi doğrultusunda trafo merkezi kurulması amacıyla 25 yıl süreyle bu Şirkete tahsis edildiği; ancak yapılan incelemelerde tahsis edilen alana herhangi bir trafo merkezi kurulmadığının tespit edildiği ve Belediye Meclisi yeniden görev yapmaya başladığında tahsisin iptal edilmesine yönelik işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice olarak; kendisine taşınmaz tahsisi yapılan enerji dağıtım şirketi, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri göre, tahsis yapılabilecek kamu kurum ve kuruluşu statüsünde değildir. Bu nedenle, AYEDAŞ'e yapılan taşınmaz tahsisi mevzuata aykırıdır.

BULGU 23: Cari ve Gelecek Dönem Maddi Duran Varlık Kira Gelirleri ile İrtifak Hakkı Gelirlerinin İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

Belediyenin tahsil edeceği cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin kurum mali tablolarında yer almadığı izlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle, garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkililerine kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağını hükme bağlamıştır. Aynı Kanun'un 61'inci maddesinde ise, muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir

www.balioglu.net

şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisi sorumlu tutulmuştur.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin *"993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı"* başlıklı 306/U maddesinde; bu hesabın, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yönetmelik'teki bu düzenleme Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da yerini almıştır.

Yukarıda belirtilem mevzuat hükümlerine göre; belediyelerin kira sözleşmelerinden doğan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri hesabında izlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; kira sözleşmelerinden doğan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından kira sözleşmelerinden doğan cari dönem ve gelecek dönemler maddi duran varlık kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri hesabında muhasebeleştirilmesi için gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen muhasebeleştirmenin yılında yapılmaması nedeniyle 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri hesabı kullanılmamış ve mali tablolarda eksik bilgi oluşmuştur.

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**
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadelerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Kanununda Belirlenen Sayının Üzerinde Meclis Üyesinin Başkan Yardımcısı Olarak Görevlendirilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın; İlbank Tarafından Kuruma Eksik Gönderilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Gecekondu Fonu Hesabının Takibinin Yapılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kurum Araçlarının Çeşitli Sivil Toplum Kuruluşları ve Kişilere Kullandırılması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bir Kısım Mülk ve İşletmelerin İhale Yapılmadan Belediye Şirketine Kiralanması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Kira Sözleşmelerinde Belediyenin Hak ve Menfaatini Koruyan Hükümlerin Uygulanmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kiracısı Trafından İzinsiz Olarak Kullanım Alanı Artırılan Taşınmaza Ecrimisil Tahakkuk Ettirilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kuruma Ait Olan ve/veya Kurumun Yetki ve Sorumluluk Bölgesinde Bulunup Kamuya Terk Edilen Bazı Yerlerin Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun, "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kurumun İşlettiği Kreşlerde Gelir Gider İşlemlerinin Mevzuata Aykırı Uygulanması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kurumun Kendi Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazlar Üzerinde Tasarrufta Bulunması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Sosyal Güvenlik Kapsamında Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun, "Denetim Görüşünü

www.balioglu.net

			Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 13 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun, "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 7 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun, "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 18

www.balioglu.net

			numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kurumun Elektrik ve Doğalgaz Abonelikleri İçin Ödediği Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kiralanan Gayrimenkuller İçin Yapılan Giderlerin Özel Maliyetler Hesabında İzlenmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mahkeme Kararları Gereğince Ödenmek veya Tahsil Edilmek Zorunda Olan Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mali Tablolarda Görünmeyen Banka Hesaplarının Bulunması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesap Bakiyesinin Gerçek Durumu Yansıtmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sayıştay İlamlarının Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

KASDAŞ'a Yapılan Sermaye Artışının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile Binalar İçin Amortisman Ayrılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kurumun Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, Binalar ve Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesaplarının Gerçek Durumu Yansıtmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Adına Trafikte Tescil Edilmiş Araçların Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Almaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net