T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL SULTANBEYLİ BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 49

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 8: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait İlan ve Reklam Beyanname Sayıları 35
Tablo 9: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Çevre Temizlik Vergisi Beyanname Sayıları 36
Tablo 10: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife 43

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ: Anonim Şirket

BEM-BİR-SEN: Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazlarının Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

2. İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve İlgili Hesapların Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması

2. Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde Alım Yapılması

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

4. Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

5. Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

6. İdareden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

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

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

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

www.balioglu.net

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

11. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullandırılmaması

12. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

www.balioglu.net

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

Sultanbeyli Belediyesinin karar organı olan Sultanbeyli Belediye Meclisi 38 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Sultanbeyli Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 2 adet memur başkan yardımcısı, 3 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	545	190
Sözleşmeli Personel	-	55
Kadrolu İşçi	134	73
Geçici İşçi	-	-
Toplam	**679**	**318**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	662

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

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

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

Sultanbeyli Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	18.890,82	42.198.000,00	2.992.931,84	45.209.822,66	38.154.780,42	7.055.042,24	
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.178,08	6.647.000,00	509.590,72	7.163.768,80	5.895.219,85	1.268.548,95	
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	115.096,90	160.696.000,00	19.656.353,79	180.467.450,69	152.546.918,32	27.920.532,37	
4	Faiz Giderleri	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00	0	100.000,00	
5	Cari Transferler	553.306,77	8.807.000,00	2.460.000,00	11.820.306,77	11.172.328,81	93.671,19	554.306,77
6	Sermaye Giderleri	0,00	64.072.000,00	-11.272.000,00	52.800.000,00	25.923.048,20	26.876.951,80	
7	Sermaye Transferleri							
8	Borç Verme							
9	Yedek Ödenek		16.980.000,00	-13.182.720,40	3.797.279,60		3.797.279,60	
Toplam		**694.472,57**	**299.500.000,00**	-	**300.194.472,57**	**233.692.295,60**	**67.112.026,15**	**554.306,77**

www.balioglu.net

Sultanbeyli Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 299.500.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 694.472,57 TL'lik ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 300.194.472,57 TL olmuştur. Yıl içinde 233.692.295,60 TL Bütçe Gideri yapılmış, 67.112.026,15 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 554.306,77 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	104.000.000,00	57.443.512,67	129.913,84	57.313.598,83	55
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	52.000.000,00	23.484.088,17	287.166,77	23.196.921,40	45
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0	1.153.486,76	0	1.153.486,76	
05- Diğer Gelirler	113.000.000,00	120.080.260,48	124.533,80	119.955.726,68	106
06- Sermaye Gelirleri	30.740.000,00	3.518.578,17	732.760,67	2.785.817,50	9

08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-240.000,00				
Toplam	**299.500.000,00**	**205.679.926,25**	**1.274.375,08**	**204.405.551,17**	**68**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %68 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%55), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%45) ve sermaye gelirleri (%9) ve diğer gelirler ise (%106) oranında beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	42.198.000,00	38.154.780,42	90
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.647.000,00	5.895.219,85	89
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	160.696.000,00	152.546.918,32	95
04- Faiz Gideri	100.000,00	0	0
05- Cari Transferler	8.807.000,00	11.172.328,81	127
06- Sermaye Giderleri	64.072.000,00	25.923.048,20	40
07- Sermaye Transferleri			
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler	16.980.000,00		
Toplam	**299.500.000,00**	**233.692.295,60**	**78**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %78 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	53.439.942,11	55.904.979,45	57.313.598,83	4,61	2,52
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	29.982.148,58	21.632.295,03	23.196.921,40	-27,85	7,23
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.696.573,91	3.720.417,19	1.153.486,76	37,97	-69,00
Diğer Gelirler	89.369.729,48	93.349.786,86	119.955.726,68	4,45	28,50
Sermaye Gelirleri	19.233.608,04	490.828,00	2.785.817,50	-97,45	467,58
Toplam					
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)					
Net Toplam	**194.722.002,12**	**175.098.306,53**	**204.405.551,17**	**-10,08%**	**16,74%**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 29.307.244,64 TL'lik (%16,74) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 2.566.930,43 TL (%69) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 1.408.619,38 TL (%2,52), diğer gelirlerde 26.605.939,82 TL (%28,50) ve sermaye gelirlerinde 2.294.989,50 TL (%467,58) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

www.balioglu.net

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	30.765.782,82	34.317.726,46	38.154.780,42	11,55	11,18
SGK Devlet Prim Giderleri	4.661.249,63	5.379.799,09	5.895.219,85	15,42	9,58
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	129.767.608,38	151.336.933,02	152.546.918,32	16,62	0,80
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Cari Transferler	6.703.980,92	9.704.193,45	11.172.328,81	44,75	15,13
Sermaye Giderleri	50.707.976,09	37.176.769,51	25.923.048,20	-26,68	-30,27
Sermaye Transferleri					
Toplam	**222.606.597,84**	**237.915.421,53**	**233.692.295,60**	**61,65**	**-1,78**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 4.223.125,93 TL (%1,78) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin

3.837.053,96 (%11,18), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 515.420,76 TL (%9,58), cari transferlerin 1.468.135,36 TL (%15,13) arttığı görülmektedir. Bu artışa karşılık sermaye giderleri 11.253.721,31 TL (%30,27) azaltılmış ve bütçe denkliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 226.652.759,86 TL, Faaliyet Geliri 227.476.855,78 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 824.095,92 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sultanbeyli Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Aydos Danışma Aydos Danışmanlık Taahhüt İnşaat Sanayi Taahhüt İnşaat Sanayi AŞ.	200.000,00	200.000,00	100

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

www.balioglu.net

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali 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.

www.balioglu.net

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.

Kurumun muhasebe ve mali işlemleri ile mali raporlarının güvenilirliği, büyük ölçüde etkili bir iç kontrol sisteminin varlığına bağlıdır. Bunun için de, öncelikle, 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu gereğince, bu Kanun'a tabi kurumların, iç kontrol amacına

yönelik gerekli düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. Bu amaçla, iç kontrol ve iç denetim birimlerinin oluşturulması, kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, iç denetim faaliyetleri ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesi, bilişim sisteminin güvenilirliği için gerekli tedbirlerin alınması, mali işlem süreçleriyle ilgili olarak her türlü bilgi iletişiminin kolaylıkla sağlanması, üst yönetimce de kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve desteklenmesi büyük önem kazanmaktadır.

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.

Bu kapsamda;

- İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenerek yazılı hale getirilmiştir.

- İç Kontrol Rehberi uyarınca faaliyetlere göre yazılı olarak oluşturulması gereken iş akış süreçleri ISO9001-2015 Toplam Kalite Yönetim Sistemi doğrultusunda belirlenmiştir.

- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde yetki devirleri yazılı olarak belirlenmiştir.

- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak amacıyla dikkate alınması gereken görevler ayrılığı ilkesi İdare

tarafından uygulanmıştır.

- Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Stratejik Plan, Performans Programı mevzuata uygun olarak hazırlanmış ve İdarenin internet sayfasında yayımlanmıştır.

- İdare tarafından gerek kurumsal riskler gerekse iç kontrol riskleri personelin katılımıyla belirlenmiş ve bu risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmiştir.

- Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklere ilişkin malî karar ve işlemlerin harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından İdarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve ilgili diğer mevzuata uygunluk yönünden kontrol edilmesini sağlayan ön mali kontrol sistemi; İç Kontrol ve Ön Mali Kontrolre İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

- 5018 sayılı Kanun'a göre idarelerce her yıl hazırlanması gereken Faaliyet Raporu, mevzuata uygun olarak hazırlanmış ve İdarenin internet sayfasında yayımlanmıştır.

- İdare için 3 adet iç denetçi kadrosu öngörülmüş olmasına rağmen, bu kadrolar için atamanın yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Belirtilen hususlar kapsamında, İdarede mevcut iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatının gereklerinin kısmen yerine getirildiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Sultanbeyli Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazlarının Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

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

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

www.balioglu.net

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.

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 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; taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılmasına rağmen numaralandırma, dosyalama, cins

www.balioglu.net

tashihi ve yeniden değerleme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, taşınmazların kaydı ve yönetimi için kullanılan programda Yönetmelik hükümleri doğrultusunda kayıtların yapıldığı, bu taşınmazların rayiç bedellerinin belirlenmesini müteakip gerekli muhasebe kayıtlarının yapılacağı, cins tashihi çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Ancak, söz konusu kayıt işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

BULGU 2: İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

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

www.balioglu.net

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

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

İfade edilmiştir.

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

Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 251-Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgisine göre,250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortismana tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına Alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 24 adet taşınmaz için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda bu taşınmazların halen İdarenin kullanımında göründüğü tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların kayıt altına alındığı, bu taşınmazların rayiç bedellerinin tespit edildikten sonra gerekli muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2020 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve İlgili Hesapların Kullanılmaması

İdarece, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile taşeron işçilere ilişkin olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları ayrılmamış olup söz konusu durum taşeron işçilerin belediye şirketinde istihdam edilmeye başlamasından sonra da devam etmiştir.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in "Ödeme usulü" başlıklı 8'inci maddesinde;

"(1) 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelere

ilişkin kıdem tazminatları, ilgili kamu kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı Kanunun yürürlükte olan 14 üncü maddesi kapsamında ödenir.

(2) Kamu kurum veya kuruluşları tarafından yapılacak olan kıdem tazminatı ödemeleri, 10 uncu maddede belirtilen belgeler esas alınarak doğrudan işçinin banka hesabına yapılır." denilmektedir.

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

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

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

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere ilişkin kıdem tazminatı karşılılarının ayrılarak, taşeron usulüyle istihdam edildikleri dönemler de dâhil olmak üzere, ilgili hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2021 yılında emekli olacak personelin toplam kıdem tazminatının 1.236.119,84 TL olarak hesaplandığı; yılsonu bilançosunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılmadığı, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 20.852.774,31 TL olarak göründüğü; ancak, 2020 yılsonu itibari ile kadrolu ve belediye şirket işçilerinin toplam kıdem tazminatı karşılıklarının 45.378.454,08 TL ve toplam

www.balioglu.net

kıdem tazminatı tutarının 2020 yılına isabet eden kısmının ise 4.526.160,55 TL olduğu tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, kıdem tazminatlarının yeniden hesaplanarak 26.05.2021 tarihli ve 5621 ve 5636 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişleri ile düzeltme kayıtlarının yapıldığı, bundan sonraki süreçte dönemsellik ve ihtiyatlılık kavramı gereği ilgili hesapların kullanılarak gerekli kayıtların yapılması için gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle, İdarenin mali tablolarında 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı 23.289.559,93 TL, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 1.236.119,84 TL ve 630-Giderler Hesabı 4.526.160,55 TL eksik tutarla yer almıştır.

B. DİĞER BULGULAR

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

www.balioglu.net

BULGU 1: Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas İş Miktarlarının Tespitinin Mevzuatta Öngörülen Şekilde Yapılmaması

İdare tarafından "Sultanbeyli Genelinde Yeşil Alanların Bakım, Onarım ve Yapım İşi"ne ait yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas olan iş miktarları ilgili mevzuatta öngörüldüğü şekilde tespit edilmemiş bunun yerine tahmini olarak belirlenmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1)Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal

afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

c) Mahal listesi hazırlanması; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır.

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağının belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

d) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması; Ön ve/veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde, idareler, iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü yeri ve şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tarifleri hazırlar.

e) Anahtar teslimi götürü bedel işlerde; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özellikleri belirlenir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle;

- Arazi ve zemin etüdünün yapılması,
- Söz konusu işin projesinin hazırlanması
- Mahal listesi hazırlanması
- Metraj listelerinin hazırlanması
- Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması
- Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespit edilmesi

Gerekmektedir.

www.balioglu.net

Sultanbeyli Genelinde Yeşil Alanların Bakım, Onarım ve Yapım İşi'ne ait ihale işlem dosyasının incelenmesi sonucunda; söz konusu işin birim fiyat teklif almak sureti ile ihale edildiği anlaşılmış olup birim fiyatlı sözleşmelerde kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin bu proje üzerinden hesaplanması gerekmektedir. Kesin proje; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projedir.

Ancak, söz konusu yapım işine ilişkin ihale dokümanları arasında kesin proje bulunmadığından mahal listesi de hazırlanamamış, bu durum metraj listesinde yer alması gereken iş miktarlarının tahmini olarak belirlenmesine sebebiyet vermiştir. Bilindiği üzere mahal listesinin projeye dayalı olarak yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas iş miktarlarının yapılacağı yerleri göstermesi gerektirmektedir.

Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde Sultanbeyli Genelinde Yeşil Alanların Bakım, Onarım ve Yapım İşi'ne ait birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde belirlenmediği, bir başka deyişle söz konusu işe ait kesin proje, mahal listesi ve metraj listesi hazırlanmadığı için birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iş miktarlarının tahmini olarak belirlendiği ve bu durumun ihtiyaç oluştuğu için değil ilerde oluşabilecek ihtiyaçlar için ihaleye çıkıldığını göstermektedir.

www.balioglu.net

Bir işin yaklaşık maliyeti hesaplanırken, ilk olarak söz konusu iş kapsamındaki miktarların sağlıklı bir şekilde tespiti gereklidir. Şüphesiz miktarların sağlıklı bir şekilde tespit edilmemiş olması yaklaşık maliyetin gerçekçi olmamasına yol açacaktır.

Yaklaşık maliyet, tüm ihale sürecinin nasıl yürütüleceğini belirleyen, ihalenin farklı şekillerde yürütülmesi ve sonuçlanmasına sebep olabilen önemli bir ihale bileşenidir.

İhale yetkilisinin ihalenin yapılmasına onay verme kararından ihale usulünün tespitine, ihale ilanından tekliflerin değerlendirilmesine, ödenek planlama ve kontrolünden bazı durumlarda yerli istekliler veya teklif edilen yerli malları lehine ihalelerde fiyat avantajı uygulanmasına, yeterlilik kriteri olarak belirlenecek belgelerden aşırı düşük fiyat teklifi sorgulamasına kadar ihale sürecinin birçok aşamasında önemli bir değerlendirme kriteri olarak belirleyici olan "yaklaşık maliyet" kavramı, kamu alımları sisteminin temel esaslarından birini teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından: Söz konusu ihalenin Elektronik Kamu Alımları Platformu'nda yer alan yönlendirmeler doğrultusunda hazırlandığı; programın temel ihale kanununa aykırı düzenlemeler yapmaya izin vermediği; ihale dokümanlarında birim fiyat poz tariflerinin ayrıntılı olarak belirtildiği; teknik şartnamede de işin içeriği ve uygulamada bulundurulması gereken malzeme ve araçların ayrıntılı olarak gösterildiği; işin kapsamının yeni bir inşaat, bina ya da tesis vb. yapımı olmayıp mevcut park ve yeşil alanların bakım, tamir ve tadilatından ibaret olduğu; bu nedenle Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde yer alan hükümlerin işin mahiyeti ile uyarlılık göstermediği; zira mevcut faaliyet devam ettiğinden arazi ve zemin etüdünün yapılamayacağı; proje ve mahal listesinin ise işin niteliği öngörülemediğinden uygulanmasının mümkün olmayacağı; metraj listelerinin, birim fiyat ve imalat tariflerinin ve yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin ise İdare tarafından hazırlandığı; söz konusu işin yaklaşık maliyete oranla %24 indirim ile ihale edildiği ve böylece rekabetin sağlandığı; bulguda eleştirilen ileride oluşması muhtemel ihtiyaçlar için ihale çıkılması ile ilgili olarak, ihale süreçlerinin bir takvim doğrultusunda belirlendiği; ihtiyacın ortaya çıkması durumunda bu takvimin işletilmesinin zaman ve fiyat maliyetlerini etkileyeceği; bu durumun da İdareyi doğrudan temin gibi alımlara yönlendireceği ve İdarenin fiyatlardaki pazarlık avantajını ortadan kaldıracağı; mevcut ihalenin Kamu İhale Kanunu'na uygun bir şekilde sonuçlandırıldığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

İdare, her ne kadar söz konusu işin yaklaşık maliyete oranla %24 daha düşük bedelle ihale edildiğini ve böylece ihalede rekabetin sağlandığını ifade etmiş olsa da, bulguda rekabetin engellendiğine dair herhangi bir eleştiriye yer verilmemiştir. Bulguda eleştiri konusu yapılan husus; yaklaşık maliyete esas iş kalemlerinin, mevzuatın öngördüğü şekilde tespit edilmemesi ile ilgilidir.

Bulguda da ifade edildiği üzere söz konusu iş, bir yapım işi olarak ihale edilmiştir. Yapım işlerinde ise yaklaşık maliyetin nasıl tespit edileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; birim fiyat teklif almak suretiyle gerçekleştirilecek yapım işlerinde yaklaşık maliyet hesabına esas olacak iş miktarları tespit edilirken; mümkün olan arazi ve zemin etüdünün yapılması, daha sonra işin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesinin, yapılamayan kısımları için kesin projesinin hazırlanması veya işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerin net olarak belirlenemediği durumlarda ön ve/veya kesin projenin hazırlanması zorunlu tutulmuştur. Bir sonraki aşamada ise bu projelere dayalı olarak yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil edecek mahal listelerinin hazırlanması, bu işlemlerden sonra ise iş kalemi şeklinde metraj listelerinin hazırlanması gerekmektedir.

Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan ve yaklaşık maliyetin tespitine esas iş miktarlarının tespitinde izlenecek hususlar incelendiğinde, her bir işlemin kendisinden önce gelen süreç ile bağlantılı olduğu görülmektedir. Bulguda da belirtildiği üzere yaklaşık maliyet, tüm ihale sürecinin nasıl yürütüleceğini belirleyen, ihalenin farklı şekillerde yürütülmesi ve sonuçlanmasına sebep olabilen önemli bir ihale bileşenidir. Dolayısıyla yapım işi olarak ihale edilen bir işte herhangi bir proje bulunmaksızın yaklaşık maliyete esas iş miktarlarını tahmini olarak tespit etmek Kamu İhale Kanunu'nun ruhuna aykırılık teşkil etmektedir.

Netice olarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması genel prensibi ile üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu da etkileyen bir husus olan yaklaşık maliyet belirleme işlemi, yapılabilecek eksik veya hatalı işlem sonucunda ihale sürecinin yanlış yürütülmesi ve sonuçlandırılmasına neden olabilecektir.

Bu nedenle İdarenin yaklaşık maliyet sürecini doğru, gerçekçi, özenle ve mevzuata uygun şekilde yürütmesi büyük önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Yapım İşi Kapsamında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde Alım Yapılması

"Sultanbeyli Genelinde Yeşil Alanların Bakım, Onarım ve Yapım İşi" kapsamında, İdare sınırları içerisindeki muhtelif park ve yeşil alanlarda yer alan ağaçların budanması, çimlerin sulanması, çimlerin biçilmesi gibi işler yıl boyunca yüklenici firma vasıtasıyla gerçekleştirilerek İdarece niteliği itibari ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmıştır.

24.12.2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi değiştirilmiş olup söz konusu maddenin (1) numaralı fıkrasında; belediyelerin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibariyle bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr maddenin (2) numaralı fıkrasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; *"personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile işçilik giderlerinden oluşan ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımları."*

şeklinde tanımlanmış ve yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarım işlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan 696 sayılı KHK'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı KHK'ye eklenen ek 20'nci maddede ise, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları şirketlere gördürebilecekleri ifade edilmiştir.

Söz konusu düzenlemeler uyarınca, idarelerce personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği gereği bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılamayacaktır.

Mevzuat hükümlerine göre bir işin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kabul edilebilmesi için, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlenmesi, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanılması, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluşması ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarının olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Ancak, söz konusu tanıma bir istisna getirilerek mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımların doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dâhil olacak giderler" başlıklı 78.1.3'üncü maddesinde yer alan; *"Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işleri, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir."* hükmü, 30.09.2020 tarihli ve 31260 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tebliğ ile değiştirilerek daha ayrıntılı düzenlenmiş ve; *"Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve*

onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir." şeklinde değiştirilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere; park, bahçe bakım ve onarım işleri ile bu işlerin alt hizmetleri niteliğinde olan ot temizliği, çim biçimi, fidan üretimi ve dikimi vb. işler, genel koşulları sağlamamış olsalar da, niteliği itibariyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir.

İdarece, 06.02.2019 tarihinde ihalesi yapılan ve yaklaşık maliyeti 17.797.564,94 TL olan *"Sultanbeyli Genelindeki Yeşil Alanların Bakım, Onarım ve Yapım İşi"*nin miktarı ve türü, ihale ilanında "2020-2021 Yıllarında Sultanbeyli Genelinde Yeşil Alanlarının Bakım Onarımının 272 Kalem İle Yapım İşi" şeklinde ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, söz konusu işe ait yaklaşık maliyet hesap cetvelinde yer alan iş kalemlerinin incelenmesi neticesinde bazı iş kalemlerinin İdare sınırları içerisinde yer alan park ve bahçeler ile yeşil alanların bakımı ve onarımı kapsamında olduğu anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda söz konusu iş kapsamında Sultanbeyli Belediyesi sınırları içerisinde yer alan muhtelif park ve yeşil alanlarda yapılması öngörülen bakım-onarım işleri örnek mahiyetinde sunulmuştur:

Tablo 10: Park ve Bahçe Bakım Onarımı Kapsamında Olan Bazı İş Kalemleri

Poz No	Tanım
Poz.161	Tankerle Sulama Yapılması
Poz. 162	Kaldırım ve sert zeminde yabani ot temizliği
Poz.168	Çalıların çapalanması
Poz. 169	Sık dikilen çalıların çapalanması
Poz. 170	Ağaçların sepetli araç kullanılmadan budanması, tepe tacının yapılması

Poz. 171	Güllerde ve çalılarda gençleştirme budaması yapılması
Poz. 172	Çalı grubu bitkilerin budanarak form verilmesi
Poz. 173	Yüksek boylu ağaçların yan dallarının alınması ve tepe tacının yapılması (Sepetli araç ile)
Poz. 174	Park ve yeşil alanların temizlenmesi
Poz. 175	Park ve yeşil alanların çimlerinin biçilmesi
Poz. 176	Yol boyu ve geniş kamulaştırma alanlarındaki otun makina ile biçilmesi

Denetim tespitine binaen İdare tarafından; 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde tanımlanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ile mevcut iş arasında benzerlikler bulunsa da, mevcut işte personel sayısının ihale dokümanında belirlenmediği, çalışma saatlerinin tamamının İdare için kullanılmasına yönelik herhangi bir dokümanın bulunmadığı, yaklaşık maliyetin %70'lik kısmının işçilik giderinden oluştuğuna dair herhangi bir tespitin bulunmadığı, işin niteliği gereği süreklilik arz etmediği ifade edilmiştir. Yine Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde belirtilen hususların mevcut işte yer almadığı, zira park bahçe bakım ve onarım işlerinin mahalli idare bütçelerinden yapılması ve niteliği gereği süreklilik arz etmesi şartına bağlandığı, mevcut işte ise hizmetin ihtiyaç duyuldukça yerine getirildiği, ayrıca söz konusu işin yapım işi olarak ihale edildiği ifade edilmiştir.

İdarenin bulgu konusu tespit ile ilgili yaptığı değerlendirme, işin niteliği gereği süreklilik arz etmediği şeklinde olsa da, bu görüşe katılmak mümkün değildir. Şöyle ki, bir işin niteliği gereği süreklilik arz edip etmemesi o işin 7 gün 24 saat boyunca kesintisiz olarak sunulması anlamına gelmemektedir. Zaten, İdarenin değerlendirmesinin doğru olduğu düşünüldüğünde, hiçbir hizmet için "süreklilik arz etme" kriteri karşılanamayacaktır.

Örneğin; çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir. Bunun nedeni, günün her dakikasında çöp toplanması değil; bu hizmetin yıl boyunca devam eden, süreklilik arz eden bir hizmet olmasındandır. Dolayısıyla park ve bahçe bakım ve onarım işleri de tıpkı çöp toplama hizmeti gibi belirli bir çalışma programı dâhilinde gerçekleştirilen niteliği gereği süreklilik arz eden bir hizmettir.

www.balioglu.net

Diğer taraftan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı unsurlarının bu ihalede mevcut olmadığı ifade edilmiş olsa da, konu ile ilgili ayrıntılı düzenlemelerin yer aldığı Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesinde niteliği gereği süreklilik arz eden park ve bahçe bakım onarım işleri ile bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan yeşil alanların bakım onarımı, ot temizliği, çim biçimi vb. işlerin diğer koşullar aranmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından yapım işi olarak ihale edilen "Sultanbeyli Genelindeki Yeşil Alanların Bakım, Onarım ve Yapım İşi" kapsamına söz konusu işler de dâhil edilerek bir anlamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı ve bu suretle ilgili mevzuat hükümlerine aykırı davranıldığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10'unun Aşılması

www.balioglu.net

İdarenin 2020 yılında mal alımları için 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptığı harcamaların yıllık toplamı, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin %10'unu aşmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine göre; İdareler, kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.

Aynı Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendinde; 2020 yılı için 323.398,00 Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği ifade edilmiştir.

Benzer şekilde Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre; Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler 2020 yılı için 97.008,00 Türk Lirasını, diğer idareler 32.316,00 Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları için ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir.

4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik çıkarılan ve 22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi,

Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamaları içermektedir. Anılan maddede; açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale usulü olduğu ve bu temel usullerden biriyle alım yapılamadığı durumlarda diğer usul ve yöntemlerin kullanılabileceği belirtilerek, Kanun'un 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılacak alımlarda %10'luk sınırın aşılmasına yönelik olarak Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması için idarelerce yapılacak başvuruların şartları ve değerlendirme kriterleri hakkında hükümlere yer verilmiştir.

Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendi hükmü dikkate alındığında; idarelerin aynı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin olarak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu işler için konulmuş ödeneklerin %10'unun aşılmaması kuralının mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Anılan yasal hükümler uyarınca %10 sınırının idarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılacağının anlaşılması halinde, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kurumuna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen %10'luk sınırın aşılmasında, Kurulun uygun görüşü alınmadan doğrudan temin yönteminin kullanılmaya devam edilmesi halinde ilgili kamu görevlileri, görevlerini kanuni düzenlemelere uygun yerine getirmemiş olacaklardır. Diğer yandan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde; doğrudan temin yönteminin kullanılmasına ilişkin olarak ihale yetkililerinin sorumlulukları ve görevlerini kanuni gereklere uygun olarak yerine getirmemeleri durumunda karşılaşacakları yaptırımlarla ilgili hükümler bulunmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; İdarece 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d kapsamında 6.464.689,64 TL'lik mal alımı yapıldığı; mal alımları için bütçeye konan ödeneğin 44.203.000,00 TL ve %10'luk sınırın da 4.420.300,00 TL olduğu; yılsonu itibariyle yasal sınırın aşıldığı ve aşan kısım için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, İdarenin 2019 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulleri ile yaptığı mal alımlarında, İdare bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin %10 olan tutarı, 2.044.389,64 TL aşılmıştır.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından; analitik bütçe sınıflandırmasında 03 ve 06 ekonomik kodlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için öngörülen ödenek miktarını gösterdiği, bulguda eleştiri konusu yapılan %10'luk sınırın hesabında bu ekonomik kodların

tamamının dikkate alınması gerektiği, 2020-2022 dönemi bütçe çağrısının ekinde yer alan analitik bütçe sınıflandırmasına ilişkin rehberde yer alan açıklamalar incelendiğinde, bütçenin ekonomik detay tertiplerinin bazılarının Kamu İhale Kanunu'na göre hem yapım işi hem de mal alımı veya hem hizmet alımı hem mal alımı özelliği taşıdığı, yine bulguda belirtilen %10'luk sınır tespitinde yolluk giderleri, görev giderleri, temsil ve tanıtma giderlerinin dikkate alınmadığı, yapılan harcamanın mahiyetine bakılmadan yalnızca ekonomik kodlar üzerinden yapılan tespitin hatalı olduğu ifade edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'de, kamu idarelerinin gerek 21/f gerekse 22/d kapsamında yapacakları (temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapacakları konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları hariç) harcamaların bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bulguda eleştirilen %10'luk harcama sınırı hesaplanırken bu ayrıntı zaten dikkate alınmıştır.

Ayrıca İdare tarafından belirtilen yolluk giderleri, görev giderleri gibi ödenek kalemlerinin bu sınırın hesaplanmasında dikkate alınmamış olması söz konusu harcamaların mal, hizmet veya yapım işleriyle ilgili yapılacak harcamalar olmamasından kaynaklanmaktadır. Zira, bulguda eleştiri konusu yapılan husus, idarelerin 21/f ve 22/d bendi kapsamında gerçekleştirecekleri mal, hizmet veya yapım işleri harcamalarının sınırı ile ilgilidir. Bu durumda İdare tarafından öne sürülen ödeneklerin, %10'luk harcama sınırına dâhil edilmemesinde herhangi bir problem bulunmamaktadır.

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

BULGU 4: Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin emlak vergisi tahakkukları mesken oranı üzerinden yapılarak söz konusu vergi eksik tahakkuk ettirilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder."

www.balioglu.net

Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. ..."

Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde;

"Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir:

...

3. Bir binanın kullanış tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanış tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.) ..." hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Emlak vergisi, mükelleflerin beyannameleri esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde, aynı Kanun'un 33'üncü maddesine göre vergi değerinde değişiklik yapılması gereken nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirimi verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının iş yeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdare sınırları içerisinde yer alan avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, diş tabipleri, eczacılar, mühendisler gibi iş yerlerinden örneklem olarak seçilen 553'ünün 120'sinde emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle söz konusu yerlere iş yeri üzerinden değil mesken üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, iş yerlerinin emlak vergisi beyanlarının tekrar gözden geçirilmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; söz konusu vergi kaybının önüne geçebilmek adına gerekli çalışmaların yapılarak emlak vergisi tarh ve tahakkuklarının mevzuata uygun olarak yapılması kamu yararına olacaktır.

BULGU 5: Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

Belediye sınırları içinde olup kalorifer veya klima tesisatı bulunan bazı binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken kalorifer veya klima tesisatı farkları hesaplamaya dâhil edilmemiş ve emlak vergisi eksik tahakkuk ettirilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre, Türkiye sınırları içerisinde yer alan binalar bu Kanun hükümlerine göre bina vergisine tabidir. Bina ise Kanun'da, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatlar olarak ifade edilmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde, bina vergisinin matrahının, binanın bu Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu belirtilmiştir.

Vergi değeri ise anılan Kanun'un 29'uncu maddesinde;"

"...

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle,

*hesaplanan bedeldir..." ş*eklinde tanımlanmıştır.

Kanun'un 29'uncu maddesinde bahsedilen ve 31'inci madde uyarınca hazırlanan Yönetmelik'te; binaların vergi değerlerinin takdirinde şehir ve köylerin tabii, iktisadi ve bölgesel şartlarına göre nazara alınacak piyasa bedeli, maliyet bedeli, kira veya yıllık istihsal değeri gibi normlar ile uyulacak usul ve esaslar belirtilmektedir.

Söz konusu maddede bahsedilen Yönetmelik ibaresi 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 59'uncu maddesiyle Kanun'a işlenmiş olup eski hali "tüzük" şeklindedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük 15.03.1972 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması" başlıklı 20'nci maddesinde, hesaplanan metrekare normal

www.balioglu.net

inşaat maliyet bedeline, ilan olunan bedelde nazara alınmamış ise, kalorifer veya klima tesisatı için % 8, asansör tesisatı için ayrıca % 6 oranında ilave yapılacağı belirtilmiştir.

Ek olarak 49 Seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "Binalarda vergi değerinin hesabı" başlıklı 3.1.2. bölümünde; "*...bina vergi değerinin hesaplanmasında aşağıdaki yol izlenecektir.*

- Binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakam çarpılacaktır.

- Bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa asansör, kalorifer veya klima tesisatı farkı ilave edilecektir. Bu ilave söz konusu rakamın asansör için %6'sı, kalorifer veya klima için de %8'i oranında olacaktır.

..." denilerek binada asansör, kalorifer ya da klima tesisatı bulunması durumunda binanın vergi değerine belirtilen oranlarda asansör ya da kalorifer farkı ilave edileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Diğer yandan söz konusu Tüzük'ün "Takdire esas" başlıklı 7'nci maddesinde binaların vergi değerinin; kullanılış tarzı, inşaatın nevi ve sınıfına göre takdir olunacağı ifade edilmiş olup, "Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı" başlıklı 10'uncu maddesinde ise, bina sınıfları;

"Binalar, aşağıdaki sınıflara ayrılır:

1 - Lüks inşaat,

2 - Birinci sınıf inşaat,

3 - İkinci sınıf inşaat,

4 - Üçüncü sınıf inşaat,

5 - Basit inşaat,

*Bu sınıflama, binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar nazara alınarak yapılır. İnşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunur." ş*eklinde tanımlanmıştır.

Bahse konu 10'uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17889 sayılı Resmi Gazete'de "Bina İnşaat

Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel" yayımlanmıştır. Cetvelde binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük'e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için de on adet kıstas belirlenmiştir.

Söz konusu cetvele göre lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfı kapsamına alınacak binaların değerlendirilmesinde ısıtma durumları "klimalı veya kaloriferli" olarak belirtilmiştir. Bir başka deyişle bu cetvele göre kaloriferli binaların lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıflarından uygun olanına dâhil edilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; emlak vergisine tabi binalardan lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfında yer alan 162 adet binada klima ve kalorifer farkının bina inşaat maliyetine ilave edilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, Belediye sınırları içerisindeki asansörlü, kaloriferli ve klimalı binalara ilişkin eksik beyan bulunup bulunmadığı hususunda çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Netice olarak; söz konusu durumda olan binaların inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 6: İdareden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerine ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmamakta, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergiler tahsil edilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefi ve sorumlusu düzenlenmiş olup yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler mükellef, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin ise vergi sorumlusu oldukları ifade edilmiştir.

Kanun'un 16'ncı maddesi ise, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, bu verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesi ise;

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

...

Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.

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

..." hükümlerini içermektedir.

Yasal düzenlemede belirtildiği üzere, iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre ve temizlik vergisi belediyelerce emlak vergisinin taksit sürelerinde tahsil edilecektir.

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 aşağıdaki gibidir:

a) 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 268-275 inci maddeleri kapsamına giren 1'inci sınıf gayrisıhhi müesseseler,

www.balioglu.net

b) Nerede açılırsa açılsın, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerle çalışılan işlerle oksijen LPG dolum ve depoları, bunlara ait dağıtım merkezleri, perakende satış yerleri, taşocakları, akaryakıt istasyonları ve benzeri yerler,

c) 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren turizm işletmeleri,

d) 1'inci, 2'nci ve 3'üncü sınıf gıda maddesi üreten gayri sıhhi müesseseler,

e) 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca açılan avukatlık büroları,

f) 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu uyarınca meslek mensuplarınca açılan bürolar,

g) 1512 sayılı Noterlik Kanunu'na göre kurulan noterlik daireleri,

h) 27.01.1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca mühendis ve mimar meslek mensuplarınca açılan bürolar,

ı) 11.04.1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'a göre açılan muayenehane ve müşterek muayenehaneler.

www.balioglu.net

3572 sayılı Kanun'daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, 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.

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, Belediyeye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunduklarında oluşturulmaktadır. Yukarıda bahsi geçen ve işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri için ise, çevre temizlik vergisi ile ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti kendileri başvurduğu durumlar haricinde oluşturulamamaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki iş yerleri için ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadığı; bu nedenle, belirtilen işyerlerinden söz konusu vergilerin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Konunun daha da somut hale getirilebilmesi amacıyla Sultanbeyli Belediyesi sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmayan 473 adet işyeri örneklem olarak seçilmiş ve yapılan örneklem çalışmasına ilişkin özet tablo aşağıda sunulmuştur:

Tablo 8: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait İlan ve Reklam Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Ana Arterler Dışında Kalan Yerlerdeki Mükellef Sayısı	İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesi Verenlerin Sayısı	Beyanname Verenlerin Oranı (%)
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık Faaliyetleri)	35	7	20
Mali Müşavirlik Hizmetleri	49	10	20,41
Eğitimi Destekleyici Faaliyetler	17	12	70,59
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Hekimlik Uygulama Faaliyetleri	6	1	16,67
Eczacılık Faaliyetleri	58	40	68,96
Mühemdislik ve Mimarlık Faliyetleri	91	14	15,38
Optik Ürünleri Faaliyetleri	5	5	100
Üyelik Gerektiren Dernek ve Birliklerin Faliyetleri	18	1	5,55

www.balioglu.net

Tablo 9: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Çevre Temizlik Vergisi Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Seçilen Örneklem Mükellef Sayısı	Çevre ve Temizlik Vergisi Beyannamesi Verenlerin Sayısı	Beyanname Verenlerin Oranı (%)
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık Faaliyetleri)	61	20	32,79
Mali Müşavirlik Hizmetleri	79	39	49,37
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Hekimlik Uygulama Faaliyetleri	41	23	56,10
Eğitimi Destekleyici Faaliyetler	65	32	49,23
Eczacılık Faaliyetleri	75	62	82,67
Mühemdislik ve Mimarlık Faliyetleri	113	21	18,58
Optik Ürünleri Faaliyetleri	21	16	76,19
Üyelik Gerrektiren Dernek ve Birliklerin Faliyetleri	18	2	11,11

www.balioglu.net

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmına ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti oluşturulmamıştır.

Denetim tespitine binaen İdare tarafından, dönemler halinde iş yerlerinin rutin kontrollerinin yapıldığı, bu kontroller esnasında ilan ve reklam vergisi, çevre temizlik vergisi ve işyeri açma çalışma ruhsatı kontrollerinin gerçekleştirildiği, bazı iş yerlerinin kanun hükmü gereği muafiyet kapsamında yer aldığından ilan ve reklam vergisi tahakkukunun gerçekleştirilemediği, çevre temizlik vergisi ile ilgili olarak da Kanun'un öngördüğü şekilde tahakkukların gerçekleştirilerek Büyükşehir Belediyesine pay gönderildiği, ayrıca denetimler esnasında iş yeri olduğu halde emlak beyanı konut olarak gözüken mükellefler için çevre

temizlik vergisi tahakkuklarının oluşturulması amacıyla gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar gerekli kontrollerin yapıldığı ifade edilmiş olsa da, bulguda ayrıntılarına yer verilen tablo İdare açıklaması ile örtüşmemektedir. Tabloda örneklem yoluyla seçilen mükellefler işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olduklarından, ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergileri de oluşturulamamaktadır. Bu durum da, İdarenin rutin kontroller noktasındaki eksikliğini göstermektedir.

Netice olarak; Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranın yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi

www.balioglu.net

İdare tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde, İdarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları için elektrik tüketim vergisinin ödendiği görülmüştür.

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 muaftır."* hükmü yer almaktadır.

Ancak İdarece yapılan elektrik faturası ödemelerinin incelenmesinde, kamu hizmetine tahsis edilen, kamunun yararlanmasına açık olan, park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, kütüphaneler gibi gelir getirmeyen taşınmazlarının kullanımlarından doğan elektrik faturalarında elektrik tüketim vergisinin ödendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, muafiyet kapsamındaki İdare taşınmazları için elektrik ve havagazı tüketim vergisi ödenmemesi konusunda ilgili kurumla gerekli yazışmaların başlatıldığı ve muafiyet kapsamındaki taşınmazlardan elektrik tüketim vergisi alınması uygulamasına en kısa sürede son verileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; mevzuatında belediyeler için muafiyet kapsamına alınmış yerlerde tüketilen elektrik için elektrik tüketim ve havagazı vergisi ödenmemelidir.

BULGU 8: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının bir kısmı ilgili idarelere aktarılmamıştır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'da; ilgili belediyece tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi halinde bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 2020 yılı itibari ile tahsil edilen 3.844.351,00 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payından 492.785,67 TL'sinin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına nakit yetersizliği nedeniyle gönderilemeyen payların 7256 sayılı Kanun kapsamında yapılandırılarak ödenmeye başlandığı, bundan sonraki süreçte ödemelerin

www.balioglu.net

zamanında yapılmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde, sosyal denge tazminatı ödenmesini belli sürelerle durduracak disiplin cezalarına ilişkin hükümler yer almaktadır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'inci maddesinin birinci fıkrasında; *"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 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 yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz."* hükmü yer almaktadır.

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 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

www.balioglu.net

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

Sultanbeyli Belediye Başkanlığı ile BEM-BİR-SEN arasında 23.12.2011 tarihinde imzalanan ve mali hükümler dışında kalan sözleşme hükümlerinin 01.01.2020-31.12.2021 tarihleri arasında da aynen devam etmesine karar verilen sosyal denge sözleşmesinin "Sosyal denge yardımından yararlanamayacaklar" başlıklı 23'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında aynen;

"1) Bu sözleşmeden yararlanan tüm çalışanların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125. Maddesinde sayılan disiplin hükümlerinden herhangi birisinden ceza alması halinde;

a) Uyarma cezası için bir ay

b) Kınama cezası alanlar için iki ay

c) Maaş kesme cezası alanlar için üç ay

www.balioglu.net

d) Kademe ilerleme cezası alanlar aldıkları ceza süresince

e) *Geçici olarak görevden uzaklaştırılanlar ile ücretsiz izin alanlar görevden uzak kaldıkları sürece sözleşmede yer alan aylık yapılan ilave ödemelerden yararlanamazlar."* hükmü yer almaktadır.

Söz konusu sosyal denge sözleşmesinde yer alan ve sosyal denge tazminatı ödenmesini belli sürelerle durduran disiplin cezaları, zaten 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda müeyyideye tabi tutulan bazı eylemlerin karşılığı olarak düzenlenmiştir. Disiplin cezalarının memur açısından sonuçlarının neler olacağı da yine 657 sayılı Kanun'un farklı maddelerinde sayılmıştır. Bu nedenle, Kanun'da sayılan disiplin suçlarının sosyal denge sözleşmesine de yansıtılarak memur açısından ilave yaptırımlara yol açılması, mevzuatımızın öngörmediği bir cezalandırmayı içermektedir. Kaldı ki, 657 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde; *"Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz."* hükmü yer almaktadır.

Bu durumda; mevzuatında yer almayan hususların sosyal denge sözleşmesinde düzenlenmesi mümkün olmayıp disiplin cezalarına bağlı olarak sosyal denge tazminatı ödemelerinin belli sürelerde durdurulması da farklı denetim ve yargı süreçlerinde İdareye mali külfet oluşturabilecek niteliktedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, sosyal denge sözleşmesinin 23.12.2011 tarihinde imzalandığı ve bugüne kadar değişiklik yapılmadan devam ettirildiği, yasal olarak yeni sözleşme imzalama imkânı oluştuğunda bu durumun değiştirileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 10: 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 dâhil 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; "*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz*." düzenlemesi yer almaktadır.

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

Tablo 10: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

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

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

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespitine binaen, İdare tarafından; konu hakkında İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmaların yapıldığı, Büyükşehir Belediyesinin geçiş hakkı sağlayıcısı sıfatı ile geçiş hakkı bedellerinin tahsilatında yetkili olduğunun kendilerine bildirildiği ifade edilmiştir. Ancak bulguda yer alan tablodaki Yönetmelik Eki'nde "Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler" denilerek, ilçe belediyelerinin de geçiş hakkı sağlayıcısı oldukları ifade edilmeye çalışılmıştır.

İdare tarafından bahsedilen düzenleme, İBB Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullandırılması için Katılım ve Güzergah Bakım Bedellerinin Tesbiti ile Geçiş Hakkına İlişkin Yönetmelik'tir.

27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 9'uncu maddesinin bir fıkrası hariç yayımlandığı tarihte yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine

www.balioglu.net

İlişkin Yönetmelik, genel bir mevzuat düzenlemesi olup ilgili tüm kamu idarelerini bağlamaktadır.

Bahsi geçen İstanbul Büyükşehir Belediyesi Telekomünikasyon Altyapı Yönetmeliği ise, 18.07.2008 tarihli ve 1733 sayılı Meclis Kararı'nda belirtildiği üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde veya tasarrufundaki görev yetki ve sorumluluk alanları içerisinde bulunan ana arterler... vb. yer altı-yer üstü düzenlerinin; ses-data haberleşmesine yönelik tesis kurulması (fiber optik kablo, baz istasyonu, telsiz röle istasyonu vs.) amacıyla kiralanmaları hususunda düzenlenmiştir.

Söz konusu Meclis Kararıyla kabul edilen Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde, Geçiş Hakkı; "*İşletmecilere, telekomünikasyon altyapısını kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak ve benzeri amaçlar ile Belediyemiz sorumluluk ve tasarrufu altındaki kamu alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan ayrıcalıklı hakları,"* şeklinde tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Bahsi geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinde de, *"Bu yönetmelik ile Kurum'un ilgili yasal düzenlemelerinin Belediyemiz hizmet ve sorumluluk alanlarında uygulanmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir..."* denilmektedir.

Görüleceği üzere, Yönetmelik'te esas itibariyle, İBB'nin yetki ve sorumluluk alanı ön plana çıkmaktadır.

Öte yandan, Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içinde tek yetkili kurumun, İBB olduğundan bahsedilmektedir. Bu düzenleme; kazı izni verilmesi, kazı alanlarının eski haline getirilmesi ya da kazı bedelinin takip açısından yerindedir. Ancak, söz konusu işlemler ile mülkiyeti ilçe belediyesine ait bir taşınmaz üzerinden geçirilen telekomünikasyon sistemi için geçiş hakkı/kira bedeli alınması farklı uygulamalardır. Kaldı ki, kira bedelinin taşınmazın sahibi ilçe belediyesi tarafından alınması mülkiyet hukukuna da uygun olup 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan genel Yönetmelik de bu uygulamayı desteklemektedir. Öte yandan, 10.11.2008 tarihli ve 27050 sayılı Resmi Gazete'te yayımlanan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun hükümleri de genel Yönetmelik'te olduğu gibidir.

Bu durumda, hem yönetmeliklerin yayım tarihleri hem de mülkiyet hukuku (4721 sayılı Türk Medeni Kanun) açısından değerlendirme yapıldığında, ilçe belediyelerinin yetki ve

sorumluluk alanlarından geçirilen telekomünikasyon sistemlerinin geçiş hakkı bedellerinin ilgili belediyeler tarafından alınması mevzuata uygun olandır.

Sonuç olarak mevzuatın yanlış yorumlanmasından dolayı ortaya çıkan ve İstanbul'un diğer ilçeleri için de geçerli olan bu hatalı uygulamanın, gerekli koordinasyonun sağlanarak mevzuata uygun hale getirilmesi, böylelikle İdarenin gelir kaybının önlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata 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 Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

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

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş TL (2020 yılı için beşyüzdokuz TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

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

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

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 73 işçinin toplam 5.776 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, işçilere yıllık izinlerinin süresinde kullandırılması için imkânlar dahilinde azami gayret gösterileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 12: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

İdarenin 2020 yılı yevmiye defterinde toplam 8 adet yevmiye numarası boş bırakılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 44'üncü maddesine göre; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterlerdir. Ayrıca, ilgili Yönetmelik'in 43'üncü maddesinin (4) numaralı fıkrasına göre işlemler, yevmiye defterine kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilerek kaydedilecektir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 01.01.2020-31.12.2020 döneminde İdarenin yevmiye defterinde 8 adet yevmiyenin boş bırakıldığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, boş yevmiye oluşmaması için, kullanılan muhasebe programında gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe işlemleri, yevmiye numara sırasına göre arada boşluk bırakılmadan kaydedilmelidir.

www.balioglu.net

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
https://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**
Kişilerden Alacaklar Hesabının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Birikmiş Amortisman Hesaplarının Gerçeği Yansıtmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından düzeltici işlem yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Memurlara 4688 sayılı Kanun Uyarınca Verilen Sosyal Denge Ödemelerinden Kanuna Aykırı Olarak Dayanışma Aidatı Kesilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlem yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Yurt İçi Görev Yolluğu Avanslarının İş Avans ve Kredileri Hesabında Takip Edilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlem yapılmak

www.balioglu.net

			suretiyle yerine getirilmiştir.
Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği Gereğince Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin Yetki Verilen Şirketten Herhangi Bir Bedel Alınmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlem yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Avukatlık Vekalet Ücretlerinin Emanet Hesabında Takip Edilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlem yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsiline Yönelik İşlemlerin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup, Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 10 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim

www.balioglu.net

			Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında "İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazlarının Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi" başlığıyla 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sözleşmeli Personele Ödenen Ücretlerden İşsizlik Sigortası Primi Kesilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.

www.balioglu.net

Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Fesih Edilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Ek Karşılık Prim Ödemelerinin Zamanında Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Ek Karşılık Prim Ödemelerinin Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
İdare Tarafından Daha Sonra Ödenmek Üzere Bütçe Emanetleri Hesabına Alınan Tutarların Kayda Alınması Sırasına Göre Ödenmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus ile ilgili olarak İdare tarafından çalışmalar başlatılmıştır.

www.balioglu.net

Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İşletmelerden Eğlence Vergisi Alınmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus ile ilgili olarak İdare tarafından çalışmalar başlatılmıştır.
Hazineye Ait Taşınmazların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından %10'luk Payın Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında Muhasebeleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus İdare tarafından gerekli düzeltici işlemler yapılmak suretiyle yerine getirilmiştir.
Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş, Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında "İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazlarının Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi" başlığıyla 1 numaralı bulgu

www.balioglu.net

			olarak düzenlenmiştir.
Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2020 yılında da tespit edilmiş olup, Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında "İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması" başlığıyla 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net