



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL PENDİK BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	189

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: İz Bedeliyle Muhasebeleştirilmesi Gereken Genel Hizmet Alanları	24
Tablo 9: Kaynağı Belli Olmayan Gelir Tahakkukları Tablosu	52
Tablo 10: Şikâyet Başvuru Süreleri Gözetilmeyen İhaleler	60
Tablo 11: 2019 ve Sonrasında Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarlar	63
Tablo 12: İşçi ve Taşeron Personelin Görevlendirmelerine İlişkin Tablo	66
Tablo 13: Memur Personelin Görevlendirilmesine İlişkin Tablo	67
Tablo 14: Binaların İnşaat Sınıfına Göre Dağılımına İlişkin Tablo	72
Tablo 15: İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre ve Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Kurulmayan İş Yerleri Tablosu	79
Tablo 16: Vergi Gelirleriyle İntili Toplam Borç - Haciz Miktarına İlişkin Tablo	99
Tablo 17: İdari Para Cezalarıyla İntili Toplam Borç - Sorumlu Sayısı - Haciz Miktarına İlişkin Tablo	99
Tablo 18: 51-G ile İhale Edilen Taşınmazlar	105
Tablo 19: İmar Kanunu'na Aykırı Olarak Yapılan Yapı ve Eklentiler	118
Tablo 20: Sendika Aidatlarının Yıllar İtibariyle Bakiyelerini Gösterir İcmal	120
Tablo 21: Proje ve Mahal Listesi Olmadan İhale Edilen Yapım İşleri	122
Tablo 22: Ecrimisil Bedeline Konu Taşınmazlar	131
Tablo 23: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi	143
Tablo 24: Hatalı Yeni Birim Fiyat Uygulaması Yapılan İşlere İlişkin Tablo	167

Tablo 25: Proje ve Mahal Listesi Olmadan İhale Edilen Yapım İşlerine İlişkin Tablo	178
---	------------

KISALTMALAR

ÇTV: Çevre Temizlik Vergisi

EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

İSKİ: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi

İBB: İstanbul Büyükşehir Belediyesi

KDV: Katma Değer Vergisi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

MERNİS: Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

TAKBİS: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TEDAŞ: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi

TÜFE: Tüketici Fiyat Endeksi

ÜFE: Üretici Fiyatları Endeksi

VUK: Vergi Usul Kanunu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların Kamu İdareleri Payları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi
2. Mali Duran Varlıklar İçin Enflasyon Düzeltmesi Kayıtlarının Yapılmaması
3. Kar Payının Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi
4. Belediye Şirketinden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması
5. Mali Tabloların Kurum Taşınmazları Hakkında Doğru Bilgi Sunmaması
6. Sonraki Yıllara İlişkin Olarak Yapılan Harcamaların Cari Yıl İçerisinde Giderleştirilmesi
7. Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli İle Muhasebeleştirilmemesi
8. Taşınmaz Envanterine Yönelik Eksiklerin Bulunması
9. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
10. Tesis, Makine ve Cihazların Demirbaşlar Hesabında İzlenmesi
11. Amortismanların Mevzuata Uygun Olarak Ayrılmaması
12. İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli İle Bilanço Arasında Fark Olması
13. Kurum Lehine Hükmedilen Kesinleşmemiş Avukatlık Vekâlet Ücretleri İle Kesinleşmiş ve Tahsil Edilmemiş Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Mali Tablolarda Yer Almaması

B. Diğer Bulgular

1. Kurum Taşınmazının İdare Tarafından Bir Spor Kulübüne Yasal Dayanağı Olmaksızın Kullanılması
2. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketlerine Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

3. İdare Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinde İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunmaması ve Buna Bağlı Olarak İş Yeri Açma İzin Harcının Tahsil Edilmemiş Olması
4. Günübirlik Kiralık Evlerin Ruhsatsız Şekilde Faaliyette Bulunmaları ve Bu Yerlerin Çevre Temizlik Vergisi ve Emlak Vergisi İşlemlerinin Sağlıklı Şekilde Yapılmaması
5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması
6. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
7. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Katılım Bedeli Alınması
8. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
9. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Kaynağı Belli Olmayan Tahakkuk Kayıtlarının Bulunması
10. Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yerine Getirilmemesi
11. Trafo Yerlerinin Devir İşlemlerinin Yapılmaması
12. Hak Sahiplerine Yapılan Ödemelerden Önce Vergi Borçlarının Olmadığını Gösteren Belgenin Aranmaması
13. Belediye Veznelerinden Yapılan Nakit Tahsilatlarda Kasa Hesabı ve Hazır Değerler Hesabının Kullanılmaması
14. Taşınır Kayıtlarının Doğru Bilgi İçermemesi
15. İdare Taşınmazlarının Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesi ile Kiralanması
16. Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması
17. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin ile Gerçekleştirilmesi

18. Pendik Yat Limanı Alanının Kullanım İzni Devri ile Yat Limanı İnşa Edilmesi ve İşletilmesi İşinde Eksik İmalatın Bulunması
19. Kurum Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Uzun Süreli Görevlendirilmesi
20. Seracılık Faaliyeti Yürüten İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi
21. Emlak Vergisinin Tespitinde Dikkate Alınan Binaların İnşaat Sınıflarının Gerçeğe Uygun Şekilde Belirlenememesi
22. İdarenin Kiraya Verdiği Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi
23. Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
24. Kişilerden Alacakların Mevzuata Uygun Olarak Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
25. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması
26. Asansör Muayene Kuruluşunca Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden Alınması Gereken İdare Payı İçin Belediye Meclisince Karar Alınmaması
27. Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması
28. İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması
29. Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması
30. İmara Aykırı Yapılara Yönelik Olarak Alınan Encümen Kararlarının Uygulanmaması
31. Alınan Depozito ve Teminatların Vadesine Göre Muhasebeleştirilmemesi
32. Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi
33. Vadesinde Ödenmeyen Vergi Borçları ve İdari Para Cezaları ile İlgili Haciz İşlemlerinin Zamanında Başlatılmaması
34. Kentsel Dönüşüm İşleri İçin Aktarılan Kaynağın Cari Hesaba Aktarılması

35. İdare Taşınmazlarının Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesi ile Kiralanması
36. Belediyenin Bazı Gelir Kalemlerine Ait Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
37. İşgal Edilen Taşınmazların Tahliye Edilmemesi ve Ecrimisil Tahsilâtlarının Yeterli Düzeyde Bulunmaması
38. Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Alınmaması
39. Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisinde Usulsüzlük Cezasının Uygulanmaması
40. Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İşyerlerinin Bulunması
41. İstanbul Büyükşehir Belediyesinden Aktarılacak Payların Takibinin Yapılmaması
42. Yapı Ruhsatı Olmayan Bazı Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması
43. Ruhsatsız Olduğu Tespit Edilen İş Yerlerinin Bazılarına İdari Para Cezası Uygulanmaması
44. Ruhsatsız veya Ruhsat Eklerine Aykırı Yapılar ile Mücadelede İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması
45. İşçi Ücretlerinden Kesilen ve Emanetler Hesabında Kayıtlı Olan Üyelik Aidatlarının İlgili Sendikalara Gönderilmemesi
46. Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Ek Faiz Yüküne Katlanması
47. Bazı Yapım İşlerinin Mevzuata Aykırı Olarak Birlikte İhale Edilmesi ve Proje Bütünlüğü Olan Yapım İşlerinin Bölünerek Ayrı İhaleler Kapsamında Yapılması
48. Anahtar Teslim Yapım İşlerinde İstisnai Olarak Uygulanması Gereken İş Artışlarının Rutin Hale Gelmesi
49. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
50. Belediye Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Tahsis Edilmesi
51. İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

52. Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi
53. Toplu Taşınmaz Kiralama İhaleleri ile Rekabetin Engellenmesi
54. İmar Planlarında Kamu Ortak Kullanımına Ayrılan Park Alanlarında Taşınmaz Kiralamalarının Yapılması
55. Ortak Hizmet Projesi Çerçevesinde Mülkiyeti Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsise Konu Edilmesi
56. İşgale Konu Olan Taşınmazlardan Ecrimisil Alınmaması ve Taşınmazların Tahliye Ettirilmemesi
57. Emlak Vergisi Hesabında Asansör Farkı ile İlgili Yeterli Çalışma Yapılmaması
58. Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması ve Yevmiye Açıklamalarının Boş Bırakılması
59. İş Avanslarında Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Süresinde Yapılmayan Mahsuplar İçin Gecikme Cezası Uygulanmaması
60. İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Özel Siteler ve Şirketler Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması
61. İlk Madde ve Malzemelerin Giderleştirilmesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
62. İmar Cezası Uygulanması Gereken Bazı Durumlarda Süresi İçinde Encümen Kararı Alınmaması
63. Mevzuatı Gereği Kurulması Gereken Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması ve Bu Amaçla Ayrılması Gereken Payların Ayrılmaması
64. Kadınlar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevinin Açılmaması
65. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
66. Vekaleten Görevlendirmede Asilde Aranan Şartın Mevcut Olmaması
67. Çevreyi Kirletecek Şekilde Atık Bırakanlara Çevre Kanunu Uyarınca Ceza Kesilebilmesi İçin Gereken Yetki Başvurusunda Bulunulmaması

68. İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
69. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
70. Belediye Sınırları İçerisinde Yapı Kayıt Belgesi Bulunan Bazı Gayrimenkullerin Maliklerinin Beyanda Bulunmamasından Dolayı Emlak Vergisi Tahakkuku Yapılamaması
71. Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yaptırılan İnşaatların Yüklenicilerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Tahsil Edilmemesi
72. Dernek Binalarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Tesis Edilmemesi
73. Yapım İşleri Genel Şartnamesine Aykırı Olarak Rayiç Belirlenmesi
74. Bedelsiz Devredilen Taşınmazlar İçin Tapu Kütüğüne Şerh Konulmaması
75. Bazı Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespitinin Mevzuata Uygun Olmaması
76. İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması
77. Kuyu Suyu Kullanan Konutlardan Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması
78. Birim Fiyatların Tespitinde Ticaret Odasınca Onaylanmamış Yerel Rayiçlerin Kullanılması
79. Başka İdarelere Yapılan Geçici Süreli Taşıt Tahsislerinde Mevzuata Aykırılıklar Bulunması
80. İdarenin Yapılandırılmış Alacakları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumsuz Olması
81. İlanen Tebliğe İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması
82. Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Revize İş Programının Yapılmaması
83. Bazı Yapım İşlerinin İhale ve Uygulama Aşamalarında Mevzuata Aykırılıklar Bulunması
84. Gecekondu Fonunun Muhasebeleştirilmesi ve Bütçeleştirilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması
85. Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amacı Dışında Kullanılması
86. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

87. Belediye Şirketi Personeline Zabıta Memurluğu Yaptırılması

88. Yapım İşi İhalelerinde Fiyat Farkı ve İş Artışı Verilen Durumlarda Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Revize Edilmemesi

89. Mevzuatı Uyarınca İdare Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisinin %20'sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması"

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.

Pendik 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 Belediyesi 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. 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, 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, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Pendik Belediyesinin karar organı olan Pendik Belediye meclisi, Belediye Başkanı ve 45 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, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Pendik Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar İç Denetim Birimi, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin diğer 23 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	1236	575
Sözleşmeli Personel	-	2
Kadrolu İşçi	563	9
Geçici İşçi	-	2
Toplam	1799	588
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1992

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 5 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Pendik Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden	Bütçe ile Verilen (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklenen (TL)	Düşülen (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden (TL)
--------------	-----------------------	------------------------	---------------	--------------	--------------	---------------------	---------------------------	--------------------------	---------------------------

	Ödenek TL)								
01-Personel Giderleri	0,00	470.600.000,00	36.740.000,00	16.850.961,82	10.987.953,99	513.203.007,83	496.568.062,16	16.634.945,67	0,00
02-SGK Devlet Prim Gideri	0,00	39.900.000,00	4.252.000,00	3.002.193,98	3.000.005,63	44.154.188,35	39.890.228,51	4.263.959,84	0,00
03-Mal ve Hizmet Alım Gideri	0,00	1.736.085.977,00	373.058.000,00	284.262.927,47	19.608.648,80	2.373.798.255,67	2.327.882.367,49	45.915.888,18	0,00
04-Faiz Giderleri	0,00	20.000.000,00	15.350.000,00	262.784,74	3.344.530,10	32.268.254,64	31.185.045,93	1.083.208,71	0,00
05-Cari Transferler	0,00	360.000.000,00	57.500.000,00	3.760.306,75	21.638.106,47	399.622.200,28	382.491.453,47	17.130.746,81	0,00
06-Sermaye Gideri	0,00	1.878.414.023,0	595.100.000,00	43.954.958,42	59.385.404,67	2.458.083.576,75	2.309.263.610,09	148.819.966,66	0,00
06-Sermaye Transferi	0,00	55.000.000,00	58.000.000,00	3.685.382,61	0,00	116.685.382,61	99.918.611,79	16.766.770,82	0,00
09-Yedek Ödenek	0,00	240.000.000,00	60.000.000,00	0,00	237.814.866,13	62.185.133,87	0,00	62.185.133,87	0,00
Toplam	0,00	4.800.000.000,00	1.200.000.000,00	355.779.515,79	355.779.515,79	6.000.000.000,00	5.687.199.379,44	312.800.620,56	0,00

Pendik Belediyesinin 2024 mali yıl bütçesi ile 4.800.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden olmayıp, yıl içerisinde eklenen 355.779.515,79 TL ile yine yıl içerisinde yapılan ek bütçe ile 1.200.000.000,00 TL ve düşülen 355.779.515,79 TL ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 6.000.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 5.687.199.379,44 TL bütçe gideri yapılmış, 312.800.620,56 TL ödenek iptal edilmiştir.

Pendik Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 4.800.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" Cetvelinde ise 4.800.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark bulunmamaktadır.

Tablo 3: 2024 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	1.000.000.000,00	856.082.571,64	5.266.089,29	850.816.482,35	85,09%
03-Teşebbür ve Mülkiyet Gelirleri	600.000.000,00	597.044.580,67	5.695.492,00	591.349.088,67	98,56%

04-Alınan Bağış Yardım ile Özel Gelirler	20.000.000,00	26.508.022,98	0,00	26.508.022,98	132,60%
05-Diğer Gelirler	2.450.000.000,00	2.390.947.805,00	4.126.731,14	2.386.821.073,86	97,42%
06-Sermaye Gelirleri	1.950.000.000,00	1.270.793.966,95	13.753.385,39	1.257.040.581,56	64,46%
09- Red ve İadeler	-20.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Toplam	6.000.000.000,00	5.141.376.947,24	28.841.697,82	5.112.535.249,42	85,21%

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %85,21 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar %132,60 olarak gerçekleşerek beklentilerin üzerine çıkmıştır. Ancak diğer gelirler %97,42, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %98,56, vergi gelirleri %85,09 ile sermaye gelirleri %64,46 beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	507.340.000,00	496.568.062,16	97,88%
02-SGK Devlet Primi Gideri	44.152.000,00	39.890.228,51	90,35%
03-Mal ve Hizmet Alım Gideri	2.109.143.977,00	2.327.882.367,49	110,37%
04-Faiz Gideri	35.350.000,00	31.185.045,93	88,22%
05-CAari Transferler	417.500.000,00	382.491.453,47	91,61%
06-Sermaye Gideri	2.473.514.023,00	2.309.263.610,09	93,36%
07-Sermaye Transferi	113.000.000,00	99.918.611,79	88,42%
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00%
09-Yedek Ödenek	300.000.000,00	0,00	0,00%

Toplam	6.000.000.000,00	5.687.199.379,44	94,79%
---------------	-------------------------	-------------------------	---------------

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %94,79 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlar personel giderlerinde %97,88, mal ve hizmet alım giderlerinde %110,37, faiz giderleri %88,22, sermaye giderleri %93,36 oranında aşılmıştır.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Değişim Oranı	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) (D=(B-A)/A)	2024-2023 Değişim Oranı (%) (E=C-B)/B)
Vergi gelirleri	398.861.222,55	633.034.971,78	856.082.571,64	58,71%	35,23%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	218.611.526,81	359.783.140,26	597.044.580,67	64,58%	65,95%
Alınan Bağış Yardım ile Özel Gelirler	9.849.890,00	4.242.780,63	26.508.022,98	-56,93%	524,78%
Diğer Gelirler	761.464.719,01	1.353.135.235,12	2.390.947.805,00	77,70%	76,70%
Sermaye Gelirleri	257.076.412,52	817.413.105,99	1.270.793.966,95	217,97%	55,47%
Toplam	1.645.863.770,89	3.167.609.233,78	5.141.376.947,24	92,46%	62,31%
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	-7.413.815,58	-7.880.591,78	-28.841.697,82	6,30%	265,98%
Net Toplam	1.638.449.955,31	3.159.728.642,00	5.112.535.249,42	92,85%	61,80%

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.952.806.607,42 TL'lik (%61,80) artış göstermiştir. Diğer gelirlerde 1.037.812.569,88 TL (%76,70) tutarındaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gideri Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 YILI (TL) (C)	2023-2023 DEĞİŞİM ORANI (%) (D=(B-A)/A)	2024-2023 DEĞİŞİM ORANI (%) (E=C-B)/B)
Personel Gideri	146.802.370,42	279.830.992,72	496.568.062,16	90,62%	77,45%

SGK Devlet Prim Gideri	19.089.409,27	24.512.613,80	39.890.228,51	28,41%	62,73%
Mal ve Hizmet Alım Gideri	469.661.707,38	1.144.939.590,62	2.327.882.367,49	143,78%	103,32%
Faiz Giderleri	13.423.967,53	35.264.574,47	31.185.045,93	162,69%	-11,57%
Cari Transferler	99.423.784,70	237.332.538,13	382.491.453,47	138,71%	61,16%
Sermaye Gideri	581.890.563,61	1.414.951.529,61	2.309.263.610,09	143,16%	63,20%
Sermaye Transferi	17.776.223,93	196.873.963,26	99.918.611,79	1007,53%	-49,25%
Borç Verme	660,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Yedek Ödenek	0,00	0,00	7.000.000,00	0,00%	0,00%
Toplam	1.348.068.026,84	3.333.705.802,61	5.687.199.379,44	147,30%	70,60%

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 2.353.493.576,83 TL (%70,60) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 216.737.069,44 TL (%77,45), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 15.377.614,71 TL (%62,73), mal ve hizmet alım giderlerinin 1.182.942.776,87 TL (%103,32) ve sermaye giderlerinin 894.312.080,48 TL (%63,20) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 4.077.500.034,51 TL, Faaliyet Geliri 4.020.263.549,19 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -57.236.485,32 TL olarak gerçekleşmiştir.

Pendik Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahibi Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı %
1	Pendik Yapı ve İnşaat Temizlik Hizmetleri Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	15.000.000,00	14.998.400,00	99,9893%
2	Pendik Ulaşım Turizm İnşaat Yatırım Petrol Proje Danışmanlığı ve Temizlik Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine	5.000.000,00	4.993.600,00	99,87%

3	Personel Anonim Şirketi	1.000.000,00	1.000.000,00	100%
4	Sağlık Bilimleri Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölümü Sağlık Teknokenti Anonim Şirketi	550.000,00	27.500	5%
5	Pendik İnsan Kaynakları Yönetim Anonim Şirketi	50.000,00	50.000,00	100%

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,

- Faaliyet sonuçları tablosu,

- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelidir.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmassından 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 yürütölmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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 süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî 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.

2024 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar birim çalışma yönetmelikleri ile tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Etik sözleşmeleri özlük dosyasında yer almaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler ise belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç

Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur. İzleme Standartları İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup, bulunan 5 kadrosundan 1 tanesi doludur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Pendik Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların Kamu İdareleri Payları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Belediye tarafından üyesi olunan Türkiye Belediyeler Birliğine yıl içerisinde üyelik aidatı olarak aktarılan payların 363- Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun "Birliğin Gelirleri" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; birliğin gelirlerinin birlik üyelerinin, birliğin kuruluş

ve faaliyet giderlerine katılma paylarından oluştuğu belirtilmiştir. Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü'nde ise birlik meclisince belirlenecek oranda üyelik aidatının alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363- Kamu İdareleri Payları Hesabına ilişkin Hesabın niteliği başlıklı 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in Hesabın işleyişi başlıklı 277'nci maddesinde ise; Bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan 363- Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630- Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830- Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Ayrıca 363- Kamu İdareleri Payları Hesabında kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların 363- Kamu İdareleri Payları Hesabına borç, 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 2024 yılında Türkiye Belediyeler Birliğine 3.937.872 TL tutarında pay aktarıldığı ancak aktarılan bu payın 363- Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilmeden doğrudan 630- Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği ve söz konusu bulgu doğrultusunda 2025 yılı Mayıs ayı İller Bankası payından Türkiye Belediyeler Birliği adına mahsup edilen tutarın 363- Mahalli İdare Birlikleri Payları Hesabında izlenmeye başlandığı ifade edilmiştir. Ancak, bulguya konu edilen muhasebe kayıtlarının 2024 yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, nihayetinde İdarenin 2024 yıl sonu bilançosunda 363- Mahalli İdare Birlikleri Payları Hesabının kullanılmamasına sebep olunmuştur.

Sonuç olarak, Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılacak paylar için 363- Kamu İdareleri Payları Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 2: Mali Duran Varlıklar İçin Enflasyon Düzeltmesi Kayıtlarının Yapılmaması

Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı için yapılması gereken enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin Enflasyon düzeltmesi başlıklı 30'uncu maddesinde; Kapsama dâhil kamu idareleri, içinde bulunulan hesap dönemi dâhil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap döneminde %10'dan fazla olması halinde mali tablolarında yer alan parasal olmayan kalemleri enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı ve Enflasyon düzeltmesi uygulamasının, her iki şartın birlikte gerçekleşmemesi halinde sona ereceği belirtilmiştir. Ayrıca bu madde de enflasyon düzeltmesi işleminin, kamu idarelerinin mali tablolarında yer alan parasal olmayan kalemlerin düzeltme katsayısı ile çarpılması suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Bu Yönetmelik'e 24.02.2022 tarih ve 31760 sayılı Resmî Gazete de yayımlanarak eklenen Geçici 3'üncü maddede ise; *"2021 ve 2022 yılı hesap dönemlerinde bu Yönetmeliğin 30'uncu maddesi kapsamındaki enflasyon düzeltmesine ilişkin şartların oluşup oluşmadığına bakılmaksızın mali tablolar enflasyon düzeltmesine tabi tutulmaz. Bu hesap dönemleri, enflasyon düzeltmesi şartlarının gerçekleşmediği dönemler olarak değerlendirilir. 31.12.023 tarihli mali tablolar, enflasyon düzeltmesine ilişkin şartların oluşup oluşmadığına bakılmaksızın enflasyon düzeltmesine tabi tutulur."* hükmü yer almaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 06.12.2023 tarih ve 32401 sayı ile yayımlanan 85 No.lu Genel Tebliği'nin (Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Enflasyon Düzeltmesi Uygulaması);

"Amaç başlıklı 1 inci maddesinde;

(1) Bu Tebliğin amacı, kapsamdaki kamu idarelerine ait mali tabloların enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtacak şekilde sunulmasını sağlamak üzere uygulanacak enflasyon düzeltmesinin usul ve esaslarını belirlemektir.

Kapsam başlıklı 2 nci maddesinde;

(1) Bu Tebliğ, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanır.

(2) Kurumlar vergisi mükellefi olan kamu idarelerinde bu Tebliğ hükümleri uygulanmaz.

Enflasyon düzeltmesi işlemleri başlıklı 5 inci maddesinde;

(1) Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, kapsamdaki kamu idarelerinde enflasyon düzeltmesi yapılması için içinde bulunulan hesap dönemi dahil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap döneminde %10'dan fazla olması gerekir. Bu kamu idarelerinin 31/12/2023 tarihli mali tabloları söz konusu şartlara bakılmaksızın enflasyon düzeltmesine tabi tutulur. Enflasyon oranı tespiti fiyat endeksine göre yapılır.

(2) EK-1'de yer alan parasal olmayan kalemlere enflasyon düzeltmesi uygulanır. Enflasyon düzeltmesi sonrası yeni değer, ilgili kalemlerin kayıtlı değerlerinin düzeltme katsayısı ile çarpılması suretiyle bulunur. Bulunan yeni değer ile eski değer arasındaki fark, enflasyon düzeltmesi olarak kayıtlara alınır. Düzeltme katsayısı, EK-2'de yer alan formüle göre hesaplanır.

...

(5) Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının enflasyon düzeltmesi işlemleri, ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılır. Bu kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgeler, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlığa; kapsama dahil diğer kamu idareleri için ilgili kamu idaresine gönderilir. İlgili kamu idaresinin muhasebe birimi sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapar. Enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin kuruluştan alınan belgelerin bir nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenir." ifadeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Genel Tebliğ'de belirtildiği üzere, kapsamda yer alan kamu kurumlarının Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin olarak enflasyon düzeltmesi işlemlerin ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılacağı ve ilgili kamu idaresinin muhasebe biriminin sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapacakları ifade edilmiştir.

Kamu idaresinin kayıtlarında yapılan incelemede, Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kayıtlı tutarlar olmasına rağmen bu tutarlar için enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 2023-2024 yıllarına ait Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin olarak enflasyon düzeltmesi işlemlerinin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, mezkur hesaba ilişkin olarak enflasyon düzeltmesi işlemi yapılmış olmakla birlikte, Sayıştay VERA (Veri Analiz ve Risk Tespit) Programının ilgili Enflasyon Düzeltmesine Tabi Hesaplar Bakiye bölümünün incelenmesi neticesinde, Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı için enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Kurum mali tabloların bu hesap alanlarına ait doğru bilgi içermesi için mali duran varlıklara ilişkin olarak enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kar Payının Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kurumun mali tablolarına göre 2024 Yılı içinde toplam 2.455.740,79 TL kar payı geliri elde edildiği görülmüş; ancak bunlara ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde tahakkuk eden kar payının %15 gelir vergisi stopajı düşülerek net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Gayri safilik ilkesi” başlıklı 39'uncu maddesinde; “*Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir*” denmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkesi” başlıklı 6'ncı maddesinin a) fıkrasında, “*Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur*” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği ve bu doğrultuda hareket edilmeye başlandığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır. Ancak uygulamaya 2025 yılı içinde başlanıldığından 2024 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, tahakkuk eden kar payı gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600.5.1.9.3 Gelirler Hesabında, buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630.03.04.03.01 Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Belediye Şirketinden Doğrudan Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) uyarınca taşeron şirketlerden Kamu İdaresi şirketine geçirilen işçiler için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışanların Kıdem Tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinin ikinci fıkrasında; 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının, alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet sürelerinin, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunacağı belirtilmiştir.

Anılan Kanun'da bu şekilde çalışanların son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından; aynı alt işveren tarafından ve aynı iş sözleşmesi çerçevesinde farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılmış olan işçilerden iş sözleşmeleri 1475 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanlara, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında farklı kamu kurum ve kuruluşuna ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı esas alınarak çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından, işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödeneceği belirtilmiştir.

Bu bağlamda, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılmış personelin kıdem tazminatları son çalıştığı kamu kurum ve kuruluşu tarafından işçiye ödenecektir. Aynı şekilde, 696 sayılı KHK uyarınca taşeron şirketlerde

çalıştırılan işçilerin kadroya geçirilmesi amacıyla kurulan belediye şirketinde istihdam edilen personelin de kıdem tazminatları, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında kamu kurum ve kuruluşları tarafından çalıştırılmaya başlandığı tarihten kıdem tazminatını doğuracak şekilde iş sözleşmesinin sona erdiği tarihe kadar hesaplanıp belediye tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenmesi gerekmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 330'uncu maddesinde bu hesabın ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, aynı Yönetmelik'in "372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 281'inci maddesinde de bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Bu itibarla, Kamu İdaresi şirketlerinde istihdam edilen ve kıdem tazminatları Kamu İdaresi bütçesinden ödenecek olan personelin kıdem tazminatları hesaplanarak 472 Kıdem Tazminatları Hesabı'nda muhasebeleştirilmesi, ilgili mali yılda ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarının 472 Kıdem Tazminatları Hesabı'ndan, 372 Kıdem Tazminatları Hesabı'na aktarılması gerekmektedir. Ayrıca dönemsel kavramı gereği hesaplanan kıdem tazminatlarının ait olduğu mali yılda 630 Giderler Hesabı'na borç, vadesine göre kullanılacak 372 Kıdem Tazminatları Hesabı veya 472 Kıdem Tazminatları Hesabı'na alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2023 tarihi itibarıyla Belediye şirketlerinden istihdam edilen 2030 işçi için toplam 84.245.000 TL kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve vadesine göre 372 Kıdem Tazminatları Hesabı veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nda muhasebeleştirilmesi gerekirken bu personeller için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı ve ilgili işçilere ödenen kıdem tazminatlarının tamamının ödendiği dönemde 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği ve bu doğrultuda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda da belirtildiği üzere, kamu muhasebesinin ihtiyatlılık ve dönemselilik ilkesine göre; idareler muhasebe uygulamalarında muhtemel risk ve olaylara karşı ilgili yönetmeliklerde belirtilen durumlarda karşılık ayırmak durumundadırlar. Bu karşılık

ayırma aynı zamanda kamu idaresinin üreteceği mali tabloların doğru ve tam veri üretmek suretiyle idarenin mali durumunu gerçek ölçüde göstermesi bakımından önemlidir. Kamu İdaresinin gelecekte kendisi için yükümlülük doğuracak işçilerin kıdem tazminatı ödemeleri için ait olduğu dönemde kıdem tazminatı karşılığı ayırması gerekmektedir.

BULGU 5: Mali Tabloların Kurum Taşınmazları Hakkında Doğru Bilgi Sunmaması

İdarenin taşınmazlarına ait Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından düzenlenen taşınmaz icmal cetveli kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında tutarsızlıklar bulunduğu görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslarla ilgili olarak 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olan bu Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Buna göre, bahsi geçen Kanun ve Yönetmelik kapsamında olan İdare, mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıtlarını Yönetmelik ile belirlenen esas ve usullere göre yapacaktır.

Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in bazı maddeleri 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilmiştir.

Buna göre Yönetmelik'in değişik 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

“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 alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.” hükmü getirilmiştir.

Yine söz konusu 5'inci maddeye getirilen ek ikinci fıkrada da kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrafta sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Taşınmaz kayıtları bu şekilde yapıldıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimlerine gönderilerek ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınmasıyla ilgili kriterler bu şekilde olmakla birlikte yönetmelik değişikliğinin yürürlüğe girdiği 19.06.2014 ile tüm işlemlerin yerine getirilmesi için tanınan süre olan 31.12.2016 tarihine kadar olan geçiş sürecinde de idarelere yapılması gereken bazı görevler verilmiştir.

Buna göre söz konusu Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesi ile mevcut taşınmazların kaydında esas alınacak değerlerle ilgili geçici düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemede;

"(1) Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/09/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2) Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır." denilmektedir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 06.02.2017 tarih ve 2017/9854 No.lu Bakanlar Kurulu Kararı ile mezkûr Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinin 2'inci fıkrasında yer alan 31.12.2016 ibaresi 31.12.2017 şeklinde değiştirilmiş ve 01.01.2018 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda açıklanan ve 31.12.2022 tarihinde de halen yürürlükte olan Yönetmelik hükümleri uyarınca Pendik Belediyesi; Mali Hizmetler Müdürlüğü muhasebe kayıtlarına toplam 7.847.450.768,00 TL tutarında taşınmaz kaydı yapıldığı, Emlak ve İstimlak Müdürlüğünce hazırlanan Taşınmaz İcmal Cetvelinde ise toplam 11.591.207.901,55 TL tutarında taşınmaz kaydının yer aldığı, dolayısı ile Mali Hizmetler Müdürlüğünün muhasebe kayıtlarında bulunup Emlak ve İstimlak Müdürlüğünün kayıtlarında yer almayan toplam 3.743.759.188,50 TL tutarındaki, uyumsuzluk nedeniyle taşınmazlar konusunda fiili durum ile kaydi durumun birbiri ile tutarsız olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulgu doğrultusunda Belediye adına Pendik Tapu Müdürlüğü nezdinde kayıtlı taşınmazlara ilişkin veriler temin edilerek mevcut kayıtlar ile karşılaştırılması suretiyle tutarsızlıkların giderilmesine yönelik gerekli düzeltme işlemlerinin başlatıldığı, bu kapsamda muhasebe ve envanter kayıtları ile tapu kayıtlarının uyumlu hale getirilmesi amacıyla çalışmaların sürdürülmekte olup gerekli düzeltme kayıtları ivedilikle yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Pendik Belediyesi taşınmazlarına ait Emlak ve İstimlak Müdürlüğü kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki söz konusu uyumsuzluk nedeniyle, 31.12.2024 tarihi itibari ile taşınmazların, envanterinin tamamlanmadığı, mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kaydının ve ilgili varlık hesaplarında gösterilmesinin sağlanmadığı anlaşılmaktadır.

BULGU 6: Sonraki Yıllara İlişkin Olarak Yapılan Harcamaların Cari Yıl İçerisinde Giderleştirilmesi

İdare tarafından, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara/yıllara ait olan peşin giderlerin izlendiği 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı ile 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı'nın kullanılmadığı bunun yerine ödeme tarihi itibariyle 630-Giderler Hesabı'nın kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 144'üncü maddesinde, 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 217'nci maddesinde, 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının, dönem içinde ödenen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

280-Gelecek yıllara ait giderler hesabının işleyişinin anlatıldığı 219'uncu maddesinde; içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin bu hesaba borç; ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak; ayrıca, bu hesapta kayıtlı tutarlardan takip eden dönemde gider hesaplarına yansıtılması gerekenler, dönem sonunda bu hesaba alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir

Belediyenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 2024 yılında sigorta poliçeleri gibi peşin ödenen giderlerinin bulunduğu ancak söz konusu ödemelerin vadesine göre 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı ile 180-Gelecek Aylara Ait Giderler hesabı yerine doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabileceği üzere, belediyenin ödemiş olduğu sigorta poliçeleri gibi dönemler itibarıyla takip edilecek peşin ödemelerin dönemsellik kavramı gereği ait olduğu yıllara göre giderleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli İle Muhasebeleştirilmemesi

İdarenin Genel Hizmet Alanları kapsamındaki varlıklarını kayıtlarını iz bedeli ile yapması gerekirken rayiç bedelleri ile yaptığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında; Yönetmelik'e ekli Ek 1'deki kayıt planının "Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

İlgili maddenin devamında ise ancak denilerek bu hususa beş istisna getirilmiştir. Bu istisnalardan bir tanesi, aynı maddenin 2'nci fıkrasının (ç) bendinde açıklandığı üzere; Ek

1'deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında sayılan taşınmazlardır. Yönetmelik’te sayılan bu taşınmazların ise iz bedeli üzerinden takip edileceği belirtilmiştir.

Belediyeye ait 2024 yılı kesin mizanının incelenmesinde; genel hizmet alanı olarak değerlendirilecek; park ve bahçeler ile hizmet binalarının ilişkin hesap kodlarına yapılan kayıtların aşağıda tabloda yer alan şekilde rayiç ya da hakediş bedelleri ile yapıldığı görülmüştür.

Tablo 8: İz Bedeliyle Muhasebeleştirilmesi Gereken Genel Hizmet Alanları

S.No	Hesap Kodu	Hesap Adı	Rayiç Bedeli
1	251.01.20.02	Park ve Bahçeler	957.728.824,86 TL
2	258.02.01.01	Otoparklar	75.089.793,35 TL

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; genel hizmet alanlarının iz bedeli ile muhasebeleştirilmesi durumunda hakedişe konu olan fatura tutarı ile arasında bakiye oluşacağından, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde hakediş bedeli ile yapılan yatırımlarda iz bedeli uygulamasına ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığı gözönünde bulundurularak söz konusu işlemlerin hakediş bedellerinin esas alınarak muhasebeleştirildiği ifade edilmiştir. Ancak, genel hizmet alanları kapsamındaki varlıkların kayıtlarının iz bedeli ile yapılması mevzuatal bir zorunluluk olup bu doğrultuda işlem yapılması gerekliliği açıktır.

Sonuç olarak, uygulamada iz bedeliyle takip edilmesi gereken genel hizmet alanlarının rayiç bedel kullanılarak kayıt altına alınması ile varlıkların net değerleri mevzuatta belirlenen kayıt usullerine uygun belirlenmemiş olduğundan ilgili bilanço hesaplarının hatalı gösterilmesine sebep olmaktadır.

BULGU 8: Taşınmaz Envanterine Yönelik Eksiklerin Bulunması

Pendik Belediyesinde taşınmaz iş ve işlemleri ile muhasebe kayıtlarına yönelik yapılan inceleme neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

a) Bazı Taşınmazların Emlak Vergi Değeriyle Kayıt Altına Alınması ve Gerçek Değerine Yönelik Kayıt İşleminin Tamamlanmaması

İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıt altına alınması ve taşınmaz envanterinin oluşturulması Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, bunlara yönelik muhasebeleştirme ve taşınmaz hesaplarının çıkarılması da Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca yerine getirilmektedir. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereği, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değer; tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan maliyet bedel ve rayiç değeri belirlenemeyenler ile orta malları ve genel hizmet alanları iz bedel üzerinden kayıtlara alınmalıdır.

Yapılan incelemeler ışığında, 2024 yılı itibariyle taşınmaz envanterinde yer alan 3145 adet taşınmazın özellikle arsa ve arazi niteliğindeki taşınmazların emlak vergi değeriyle izlenmeye devam edildiği yine bazıları yönünden gerçeğe uygun değerlendirme işleminin tamamlanmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulgu doğrultusunda Emlak ve İstimlak Müdürlüğü koordinesinde, gayrimenkul değerlendirme uzmanı yetki belgesine sahip bilirkişiler ile birlikte ortak bir çalışma yürütüleceği, bu çalışma kapsamında mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların güncel piyasa rayiç bedelleri tespit edilip belirlenen değerler doğrultusunda gerekli düzeltme muhasebe kayıtları gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bahsedilen durum, taşınmaz değerlerinin sağlıklı ve gerçeğe uygun olmamasına, genel amaçlı mali tablolarda doğru ve güvenilir bilgi sunulmamasına ve taşınmaz yönetiminde saydamlığın ve etkinliğin sağlanamamasına yol açacaktır. Çünkü emlak vergi değeri asgari ölçülere göre tespit edilen ve emlak vergisi matrahını oluşturan değer olup gerçeğe uygun değer ya da piyasadaki rayiç değerinin çok altında olacaktır. Bundan dolayı, taşınmaz envanterinde ve 2024 yılı mali tablolarında taşınmaz hesapları gerçek durumu yansıtmayacaktır.

b) Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlar ile Fiili-Kaydi Durumu Farklı Olan ve Fiili Durum Kaydının Tamamlanmadığı Taşınmazların Bulunması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi tanımlanmaktadır. Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise, cins tashihi nasıl yapılacağı belirtilmektedir.

Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığından alınan taşınmaz envanterinde, bazı taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir. Tapu kayıtlarında tarla, bağ, bahçe niteliğinde olan taşınmazların kullanım şekilleri arsadır. Ayrıca fiili kullanım ile kaydi kullanımı farklı olan taşınmazların olduğu da görülmüştür. Örneğin, tarla ve bahçe olarak kayıtlarda yer alan bazı taşınmazların fiili kullanımları yeşil alan ve rekreasyon alanıdır.

Ayrıca taşınmazların mevcut kullanım fiili kullanım durumlarının envanterin ilgili veri alanında (başlık) belirtilmesi önem taşımaktadır. Çünkü hem fiili kullanım durumuna göre mali tablo kayıtları yapılacak hem de fiili-kaydi durum uyumsuzluğu giderilecektir. Örneğin, envanterde tapu kaydı arsa, arazi olan yerlerin üzerinde bina olması ya da yol, tarla hüviyetindeki alanın farklı amaçla kullanılması veya tarla, bağ, bahçe niteliğindeki yerlerin kadastro bilgisine fiilen uygunluğunun kontrolü ve ona göre tapu-fiili durum düzeltmesinin yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların sayıca fazlalığı ve bu taşınmazların büyük kısmının aktif olarak tapuda işlem görmesi nedeniyle taşınmazlara ilişkin verilerin bütüncül, güncel ve sağlıklı bir şekilde takip edilebilmesini teminen taşınmaz bilgi sistemi oluşturulmasına yönelik çalışmaların devam ettirildiği, söz konusu sistem tamamlandığında taşınmaz yönetimi süreçlerinin daha etkin ve düzenli bir şekilde yürütülebilecek olup bulguda belirtilen hususların sistem aracılığıyla tam anlamıyla karşılanmış olacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak anılan mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tahsisi yapılanlar haricinde kalan 311 adet taşınmaz için de cins tashihlerinin yapılması ve fiili durumu ile kaydi durumu farklı olan taşınmazların fiili duruma uyarlanması doğru olacaktır.

c) Taşınmazın Değerini Etkileyen Harcamaların Envanterde Güncellenmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) 187'nci maddesine göre, maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi ayrıca taşınmaz iş ve işlemlerini yürüten ilgili birim tarafından da taşınmaz envanterinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, ilgili birimlerce yapılan veya inşa edilen ya da değer artırıcı nitelikte harcama yapılan taşınmaz bilgilerinin, Emlak ve İstimlak Müdürlüğüne ya da Mali Hizmetler Müdürlüğüne bildirilmediği ya da eksik bildirildiği görülmüştür. Örneğin, Destek Hizmetleri Müdürlüğünden alınan verilerde 2024 yılında gerek yapım, inşa ve imalleri yapılan taşınmazların gerekse de değer artırıcı harcamaların, taşınmaz envanterindeki kayıtlı değerlerine ilave edilmediği görülmüştür. Bu durum, yapılan harcamaların taşınmazın kayıtlı değerinde gerçek değeri yansıtacak şekilde görülememesine yol açmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından örnek nev'inden verilen işe ilişkin harcamaların Yönetmelik hükümleri doğrultusunda muhasebeleştirildiği, bu kapsamda söz konusu harcamaların işin devamı süresince 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenip işin tamamlanmasını müteakip 251-Yeraltı ve Yerüstü Hesabına aktarıldığı ve ilgili taşınmazın değerine ilave edildiği ifade edilmiştir. Ancak, gerek örnek nev'inden verilen işte ve diğer benzeri diğer işlerin pek çoğunda maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran harcamalar ve maliyetin, yılı içerisinde ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmediği açıktır.

Sonuç olarak, İdarenin mülkiyetinde veya yönetiminde bulunan taşınmazlara yönelik yapılan değer artırıcı her türlü harcamanın taşınmaz envanterinde izlenebilmesi için taşınmaz üzerinde harcama yapmak suretiyle işlem tesis eden harcama birimlerinin ilgili verileri taşınmaz birimine bildirmesi ve birimler arası koordinasyonun etkin bir şekilde sağlanması gerekmektedir.

d) İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması Nedeniyle Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdarece taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, dosyalanması ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanmamış olmaması nedeniyle 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

icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

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 değerlendirme yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, mevzuatında belirtilen süre itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve bu sebeple tapu kayıtları ile İdare kayıtları arasında 2055 adet taşınmaz kaydı farkı olduğu dosyalama ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulgu doğrultusunda mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlara ilişkin verilerin Pendik Tapu Müdürlüğü nezdinde incelenmek suretiyle tespit edilen farklılıkların giderilmesine yönelik gerekli düzeltme kayıtlarının yapılacağı, bu kapsamda taşınmaz kayıtlarının güncellenmesi ve muhasebe kayıtlarıyla uyumlu hale getirilmesi için ilgili birimler ile koordineli şekilde çalışmalara devam edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, dosyalanması ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanmamış olması gerekmektedir.

BULGU 9: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdarenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarın uyuşmadığı görülmüştür.

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

Aynı Yönetmelik'in 241 no.lu hesabın işleyişini anlatan 182'nci maddesinde ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin sahip veya ortağı olduğu şirketlerde bulunan toplam sermaye tutarı ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında söz konusu şirketler için kayıtlı olan tutarların uyuşmadığı; İdarenin sermayesinin tamamına sahip olduğu veya ortağı olduğu şirketlerdeki toplam sermaye tutarının 21.600.000,00 TL tutarında olduğu; İdarenin 2024 yılı bilançosunda ise 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının bakiyesinin 21.646.124,20 TL olduğu; dolayısıyla 46.124,20 TL tutarında fazlalık arzeden bir tutarın muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği, 5.5.2025 tarihinde gerekli düzeltme kaydının yapıldığı ifade edilmiştir. Bahsi geçen muhasebeleştirme işlemlerinin 2024 yılında yapılmaması sebebiyle, 2024 yılı mali tablolarında 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 46.124,20 TL fazla tutarla yer almıştır.

Sonuç olarak, İdarenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarının uyumlu olması gerekmektedir.

BULGU 10: Tesis, Makine ve Cihazların Demirbaşlar Hesabında İzlenmesi

Demirbaşlar hesabında kayıtlı tesis, makine ve cihazların bulunduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı'nın niteliğini açıklayan 194'üncü maddesinde, hesabın kurumların faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan büro makine ve cihazları hariç her türlü makine, tesis ve cihazlar ile bunların eklentileri ve yükleme, boşaltma, aktarma makine ve gereçlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (s) bendinde tesis; bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) Bölümü 253 hesap detayında yer alan sistemler olarak tanımlanmıştır.

39 Sıra Numaralı Taşınır Mal Kapsamındaki Tesisler ve Detay Kodlarına ilişkin Tebliğ'in “Taşınır mal kapsamındaki tesisler” başlıklı 4'üncü maddesinde, taşınır mal kapsamındaki tesislerin Tebliğle belirlenen taşınır detay kodlarına kaydedileceği ve kullanılmaz hale gelene kadar idarelerin kullandıkları envanter kayıt sistemlerinde açılacak sanal ambar kayıtlarında takip edileceği ifade edilmiştir.

Aynı Tebliğ'in “Taşınır Mal Kapsamındaki Tesislerin Kaydedileceği Taşınır Detay Kodları” başlıklı 5'inci maddesinde, haberleşme amaçlı baz istasyonları ile binalarda kurulu bulunan elektronik veya mekanik telefon santrallerinin 253.01.01 alt detay kod ve İletişim/Haberleşme Tesisleri başlıklı, kamu binalarında kurulu bulunan kameralı güvenlik sistemlerinin 253.01.03 alt detay kod ve Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri başlıklı hesaplara kaydedileceği belirtilmiştir.

Pendik konusu ikinci etap ve diğer tesislerimiz için güvenlik kamera sistemleri malzemeleri alımı işine ilişkin 2024/5685 sayılı muhasebe işlem fişi üzerinde yapılan incelemede, kameralı güvenlik sistemlerinin 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı yerine 255 Demirbaşlar Hesabı'na kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Demirbaşlar Hesabında takip edilen bahse konu taşınırın Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Amortismanların Mevzuata Uygun Olarak Ayrılması

Taşınmazlara ayrılan amortismanların hatalı olarak uygulandığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir. Adı geçen Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliği ve işleyişinin açıklandığı 202'nci ve 203'üncü maddelerinde ise söz konusu hesabın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ve maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin 47 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde amortisman ve tükenme payı süresinin duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlayacağı belirtilmiş ve Tebliğ'in eki listesinde boru hatları, su isale hatları, kanalizasyon hatları için yıllık %2,5, yollar ve su kuyuları için %5, diğer yeraltı ve yerüstü düzenleri için %5, binalar için %2 oranlar üzerinden amortisman ayrılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin varlıkları ve varlıklarına yönelik amortisman kayıtlarının incelenmesi neticesinde tekne, bot, motorsuz hava taşıtı, güzel sanat eserleri ve tabletler gibi bazı varlıklara yönelik hiç amortisman ayrılmadığı, inşaat makineleri ve aletleri, yolcu taşıma araçları, aydınlatma cihazları, yük taşıma araçları, spor amaçlı kullanılan cihaz ve aletler ile araştırma ve üretim amaçlı cihazlar ve aletleri gibi bazı varlıklar için ise muhasebe kayıtlarında yer alan değerinden daha yüksek amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Amortisman kayıtlarının tutulmaması, Belediyenin bilançosunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında yer alan tutarın hatalı görünmesine, faaliyet sonuçları tablosunda ise 630 Giderler Hesabının eksik görünmesine yol açmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bundan sonraki süreçte amortisman uygulamalarının dönemsel olarak kontroü sağlanıp usule uygun şekilde kayıt altına alınacağı, ilgili birim personeline amortisman uygulamaları konusunda gerekli iç hizmet eğitimi verilerek olası muhasebe hatalarının önüne geçilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyeye ait varlıkların faydalı ömürlerinin takibinin sağlanabilmesi için amortisman kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulması gerekmektedir.

BULGU 12: İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli İle Bilanço Arasında Fark Olması

İdarenin taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli kayıtlarındaki tutarlar ile kesin mizan tutarları arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin, "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde, taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten harcama yetkilileri sorumlu tutulmuştur. Ayrıca harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır yönetim hesabının ilgili mercilere gönderilmesi görevini taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de hüküm altına alınmıştır.

Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6'ncı maddenin 4'üncü fıkrasında ise taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin; kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları bulundukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak ile kayıtlarını tuttuğu taşınırların yönetim hesabını hazırlamak ve harcama yetkilisine sunmak üzere taşınır kontrol yetkilisine teslim etmek gibi görevlerinden bahsedilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Taşınır yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde; taşınır yönetim hesabının, önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanları gösterir şekilde taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanması gerektiği, taşınır mal

yönetim hesabının; yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır yönetim hesabı cetveli ile yılsonu itibarıyla en son düzenlenen taşınır işlem fişinin sıra numarasını gösteren tutanaktan oluşacağı ve harcama yetkilisince fiili durumu doğru yansıtması, muhasebe yetkilisince de muhasebe kayıtlarına uygunluğu bakımından kontrol edilerek onaylanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda değinilen mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılan incelemelerde, 253- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254- Taşıtlar Hesabı ve 255- Demirbaşlar Hesabının kesin mizanda yer alan değerleri ile Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan değerleri karşılaştırıldığında arada 5.389.746,50 TL fark olduğu, dolayısıyla taşınır yönetimin mevzuat gerekliliklerine uygun olarak gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bundan sonraki dönemlerde de benzer uyumsuzlukların yaşanmaması için, taşınır kayıtları ile muhasebe kayıtlarının dönemsel olarak karşılaştırılmasının sağlanacağı ve gerekli kontrollerin periyodik hale getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınır kayıt ve kontrollerinin mevzutta belirtildiği şekliyle yerine getirilmesi ve muhasebe kayıtları ile uyumunun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 13: Kurum Lehine Hükmedilen Kesinleşmemiş Avukatlık Vekâlet Ücretleri İle Kesinleşmiş ve Tahsil Edilmemiş Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Mali Tablolarda Yer Almaması

Belediyenin taraf olduğu dava ve icra takipleri neticesinde belediye lehine hükmolunan avukatlık vekâlet ücretlerinden; henüz kesinleşmemiş ilk derece mahkeme kararları ile kesinleşmiş mahkeme kararlarından da tahsili yapılmayan avukatlık vekâlet ücretlerinin kurum mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir.

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

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi gereği hazırlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de ilgili husus düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelikler uyarınca, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile kamu idarelerinin muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemler ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülükler ile kamu idarelerinin her türlü garanti ve taahhütlerinin nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede çeşitli nitelikte davalardan kurum lehine hükme bağlanmış avukatlık vekâlet ücretleri gelecekte doğması muhtemel bir hak olması bakımından nazım hesaplarda izlenmelidir.

Bununla birlikte kurum lehine hükmedilmiş olmakla birlikte üst mahkemede kesinleşmiş mahkeme kararlarına ait avukatlık vekâlet ücretlerinden tahsil edilenler 333.02.05 Avukatlık Vekâlet Ücretleri emanet hesabında takip edilirken henüz tahsil edilmemiş olanlar için muhasebe kaydı yapılmayarak mali tablolara dâhil edilmemiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde; Bir kamu idaresinin başka bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya kamu idaresinin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlemi muhasebe işlemi olarak tanımlanmış, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Dolayısıyla kurum lehine hükmolunan kesinleşmiş ancak henüz tahsili yapılmamış avukatlık vekâlet ücretlerinin kurum mali tablolarında yer almasını sağlayacak şekilde muhasebe kaydının yapılmasının gerektiği mütalaa edilmektedir.

Bulgu konusu husus 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesiyle alakalıdır. Öncelikli olarak bilinmesi gerekir ki; 5018 sayılı Kanun, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir, mahalli idarelerin mali yönetim ve kontrolünü de kapsamaktadır. Yani 5018 sayılı Kanun tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine hükmetmiştir ve bu hüküm kapsam dahilinde olan Pendik Belediyesi'nde amirdir. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde, kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle, garantilerin

ve yükümlölüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı hükme bağlanmış; 50'nci maddesinde de, bir ekonomik değeri yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değıştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceğı düzenlenmiştir.

Yuarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespiti iştirak edildiğı ve söz konusu bulguda tespiti yapılan husus doğrultusunda cari dönem de dahil bulgunun sonuç paragrafında belirtildiğı şekilde henüz kesinleşmemiş ilk derece mahkeme kararlarının bilanço dipnotlarında yer alacak şekilde nazım hesaplarda; kesinleşmiş mahkeme kararlarından da tahsili yapılmayan avukatlık vekâlet ücretlerinin bilançoda yer almasını temin etmek üzere ilgili bilanço hesaplarında takibinin yapılacağı ifade edilmiştir. .

Sonuç olarak kamu idaresi, bulgu metninde yer alan ve burada yinelenen mevzuat hükümleri ile yapılan açıklamalar çerçevesinde; belediyenin taraf olduğu dava ve icra takipleri neticesinde belediye lehine hükmolunan avukatlık vekâlet ücretlerinden; henüz kesinleşmemiş ilk derece mahkeme kararlarının bilanço dipnotlarında yer alacak şekilde nazım hesaplarda; kesinleşmiş mahkeme kararlarından da tahsili yapılmayan avukatlık vekâlet ücretlerinin de bilançoda yer almasını temin etmek üzere ilgili bilanço hesaplarında takibinin yapılmasını sağlamalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kurum Taşınmazının İdare Tarafından Bir Spor Kulübüne Yasal Dayanağı Olmaksızın Kullandırılması

Yeni Mahalle 2515 ada, 208 parselde bulunan ve mülkiyeti Pendik Belediyesi'ne ait olan taşınmazın (stadyum) Belediye tarafından herhangi bir meclis ya da encümen kararına istinad edilmeksizin bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerden olan Pendik Spor Kulübü'ne kullandırılmak suretiyle bir anlamda tahsis edildiğı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

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

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

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.

... ”

Hükmü tesis edilmiştir.

Kanun’un 75’inci maddesinin (d) bendinde açıkça belirtildiği üzere, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, ancak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belli bir amaca yönelik olarak tahsis edebilmeleri mümkündür. Aynı maddenin (c) fıkrasında belediyelerin dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri geliştirebileceği belirtilmekte, ancak kamu kurum ve kuruluşları dışındaki gerçek veya tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilebilmesine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemektedir.

Taşınmaz tahsisi ile ilgili tek istisna 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir;

"İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/18 md.) Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına ve hastanelere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler."

Mezkûr madde hükmüne göre belediyeler sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projeler için taşınmaz tahsis edebileceklerdir. Burada ifade olunan "proje" kavramı Kanun'un 75'inci maddesinde belirtilen "ortak hizmet projesi" değil "yatırım projesi"dir. Dolayısıyla Kanun'un 14 ve 75'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin mülkiyetinde olan taşınmazların, yatırım projeleri haricinde, kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklere tahsisli olarak kullanılması mümkün değildir.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar No'lu İçtihadı Birleştirme Kararında da;

"Konuya bir kamu idaresi olan belediyeler özelinde bakıldığında da taşınmaz tahsisinde kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı ölçütleri geçerliliğini korumaktadır."

Buna göre, belediyeler, mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun'un sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69'uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir." denilerek belediyelerin taşınmazlarını, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışındaki özel ve tüzel kişilere tahsis edemeyeceğine hükmedilmiştir.

Yapılan incelemede, Yeni Mahalle 2515 ada, 208 parselde bulunan taşınmazın Belediye tarafından herhangi bir meclis ya da encümen kararına istinad edilmeksizin bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerden olan Pendik Spor Kulübü'ne kullanıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği, Pendikspor Kulübünün ev sahibi olduğu resmi lig karşılaşmalarını gerçekleştirebildiği ve Türkiye Futbol Federasyonu tarafından belirlenen kriterleri karşılayan ilçedeki tek tesisin Pendik Belediye Stadyumu olduğu, bu itibarla stadyumun kulüp tarafından kullanımının kamu yararına hizmet ettiği, bulgu konusunun gereğinin yerine getirilmesini teminen tahsis işleminin sonlandırılması suretiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun usullerine göre ihaleye çıkılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklere tahsis edebilmesi yukarıda belirtilen hükümlere göre mümkün olmadığından belediyenin derneklere taşınmaz tahsis etmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketlerine Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında Belediye Şirketlerinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak Şirketlere ödenmesi gereken hakedişlerin, çoğu zaman SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, eksik ödemedi kaynaklı olarak şirketler tarafından SGK primi ve vergi tutarlarının ilgili kurumlara zamanında ödenmeyerek biriktiği, sonrasında biriken bu borçların yapılandırılarak, gecikme zammı ve faiz yüküne katlanıldığı görülmüştür.

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

Yapılan incelemede, Belediyenin kendi Şirketlerinden temin ettiği personele yönelik yaptığı ödemelerin net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluştuğu, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarlarının ise zamanında ödenmediği görülmüştür. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle şirketler bu personellerin SGK

primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar ve gecikme cezaları nihayetinde Belediye tarafından ödenmekte ve bu nedenle bütçeye fazladan külfet getirmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulgu doğrultusunda bahsi geçen şirketin hakedişlerine ilişkin sosyal güvenlik prim tutarları ve vergi borçlarının düzenli olarak ödenmeye başlandığı, ayrıca geçmiş dönemlere ait vergi ve SGK prim borçlarının mahsup edilmesine yönelik olarak ilgili bakanlıklarla gerekli yazışmalar yapılmış olup görüşme ve işlemlerin halen devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, şirketlere ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin sadece net ücret üzerinden değil, ek mali külfetlere katlanmadan ve kaynakların etkili, ekonomik kullanımı için ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının da dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İdare Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinde İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunmaması ve Buna Bağlı Olarak İş Yeri Açma İzin Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

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

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

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

İdare tarafından kiraya verilen 48 adet iş yerinin incelenmesi neticesinde, iş yeri açma ve çalışma ruhsatını Pendik Belediyesinden alması gereken 25 adet iş yeri olduğu, bunlardan

sadece 13 tanesinin söz konusu ruhsata sahip olarak faaliyette bulunduğu, buna bağlı olarak da Belediyenin, iş yeri açma izni harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ve ruhsatlandırma çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından, hem kiraya verilen iş yerlerinin hem de yetki ve görev alanındaki işletmelerin, iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve buna bağlı olarak da iş yeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Günübirlik Kiralık Evlerin Ruhsatsız Şekilde Faaliyette Bulunmaları ve Bu Yerlerin Çevre Temizlik Vergisi ve Emlak Vergisi İşlemlerinin Sağlıklı Şekilde Yapılmaması

İdare sınırları içerisinde ruhsatsız şekilde çalışan günübirlik kiralaan evler olduğu ve bu evlere ilişkin vergi ve ruhsat işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

a) Belediye Sınırları İçindeki Günübirlik Kiralık Evlerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” denilerek ruhsat alınmadan çalışan işyerlerinin kapatılması gerektiği ifade edilmiştir.

İçişleri Bakanlığının “Günübirlik Kiralaan Yerler” konulu 26554408.010.06.01/6094 sayılı ve 26.11.2013 tarihli Genelgesinde ise; bahsi geçen yerlerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerine tabi birer işyeri niteliğinde oldukları ve yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan çalıştırılmayacaklarının açık olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; g n birlik kiralanan evlerin de işyeri açma ve çalışma ruhsatına tabi oldukları, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan bu evlerin çalıştırılamayacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü'nden alınan kayıtlara göre idare sınırları içerisinde 66 adet g n birlik kiralanan evin ruhsatsız şekilde faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, yüksek nitelikli konutların işyeri açma ve çalışma ruhsatı şartından muaf tutulduğu ve ruhsat yönünden iş ve işlemler yürütülmesinde belediye her hangi bir yükümlülük verilmediği iade edilmiştir.

Öncelikle turizm amaçlı konutların kiralınması ile ilgili ihdas edilmiş mezkur düzenlemenin dayanak gösterilen hükmünde,   ten fazla bağımsız bölümden oluşan binalarda en fazla yüzde yirmi beşi için aynı kiraya veren adına izin belgesi düzenlenebileceği, aynı kiraya veren adına aynı binada izin belgesi düzenlemesine konu bağımsız bölüm sayısının beşi geçmesi durumunda, başvuruda işyeri açma ve çalışma ruhsatının ibrazının zorunlu olacağı ifade edilmekle g n birlik kiralık evlerinin bir kısmına tekabül eden turizm amaçlı konutlar için de işyeri açma ve çalışma ruhsatının varlığının aranacağı gerçeği ayrıyeten tasdik edilmiştir. Buna göre, bir kiraya veren, bir bina içinde bulunan dairelerden beş veya daha fazlası için izin belgesi başvurusu yapmak ister ise; başvuruda işyeri açma ve çalışma ruhsatını da sunması gerekmektedir. Diğer bir deyişle ilgili mevzuat hükmünden yüksek nitelikli konutların işyeri açma ve çalışma ruhsatı şartından muaf tutulduğu şeklinde bir çıkarımda bulunmak mümkün görülmemektedir. Esasında mevcut düzenlemede düzenleme konusu yapılan husus yüksek nitelikli konut ruhsatı olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı değildir. Diğer yandan g n birlik ev kiralamalarına konu taşınmazların t m n nde yüksek nitelikli konut olmadığı da açıktır.

Nitekim yukarıda da değinildiği üzere İçişleri Bakanlığının “G n birlik Kiralanan Yerler” konulu mezkur Genelgesinde de, bahsi geçen yerlerin İşyeri Açma ve  alışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerine tabi birer işyeri niteliğinde oldukları ve yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan  alıştırılamayacakları gerçeğine kuvvetle vurgu yapılmıştır.

Sonuç olarak, İdarenin yetki ve görev alanındaki bu işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

b) Günöbirlik Kiralık Evlerden ÇTV Alınmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait tahakkuk eden çevre temizlik vergisinin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (B) fıkrasında ise; "*İspat:*

Vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya, ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır..." hükmüne göre vergilendirme açısından iş ve işlemlerin gerçek mahiyetleri dikkate alınmalıdır.

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, Belediyeye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunduklarında oluşturulmaktadır. Yukarıda bahsi geçen günöbirlik kiralık evlerin ise, çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri kendileri başvurduğu durumlar haricinde yeterince oluşturulamamaktadır.

Yapılan incelemede; İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü'nden alınan kayıtlara göre idare sınırları içerisinde 66 adet günöbirlik kiralanan ev olduğu ve bu işyerlerinin hiçbirinden çevre ve temizlik vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, yüksek nitelikli konutların işyeri açma ve çalışma ruhsatı şartından muaf tutulduğu ve günöbirlik kiralık yerlerden işyeri çevre temizlik vergisi alınamayacağı ifade edilmiştir. Ancak yukarıda yer alan (a) bendindeki bulgu konusuna ilişkin İdarenin cevaplarına yönelik yapılan saptamalarda da ifade edildiği üzere, ilgili mevzuat hükmünden yüksek nitelikli konutların işyeri açma ve çalışma ruhsatı şartından muaf tutulduğu şeklinde bir çıkarımda bulunmak mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak, idarenin yukarıda anılan düzenlemelere uygun olarak, günöbirlik kiralık evler için de çevre temizlik vergisi mükellefiyeti oluşturması gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmalar Pendik İlçesi Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmemektedir.

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

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

2942 sayılı Kanun'un 39'uncu maddesinde; kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhının nasıl olacağı hükme bağlanmıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 23, 30 ve 33'üncü maddelerinde, emlak vergisinin bildirim verme ve süresi, emlak vergisi değerini tadil eden sebepler, emlak vergisinin ödenme süresi hükme bağlanmıştır. İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Pendik ilçesi içerisinde 2024 yılı içerisinde yapılan 351 adet kamulaştırma işlemi yapıldığı ve bu bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edildiği ve gerekli yazışmalar yapılmak suretiyle Tapu Müdürlüğünden edinilen yetki çerçevesinde kayıtlı taşınmazların bilgisine ulaşılmaya başlanıldığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 6: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) eksik aktarıldığı görülmüştür. Belediyenin 31.12.2024 tarihi itibarıyla Belediyenin 11.475.991,47 TL tutarda taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payını aktarma yükümlülüğü bulunmaktadır.

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

2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan

il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3'üncü maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan “21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür (...)*” hükmünün bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılacaktır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6'ncı maddesinde de belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, Belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10'u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar YİKOB'a beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İller Bankası marifetiyle yapılan gönderimlerin haricinde 2024 yılına ait 11.475.991,47 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına 31.12.2024 tarihi

itibarıyla gönderilmediği, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulguda yer alan hususlar dikkate alınarak, 2025 yılı Nisan ayına ait taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı tutarının YİKOB'a bildiriminin yapıldığı, bundan sonraki süreçlerde de anılan katkı payı ödemelerinin süresinde yapılmasına azami özen gösterileceği, 6183 sayılı Kanun hükümleri gereğince gecikme zammına maruz kalınmaması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 7: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Yol Katılım Bedeli Alınması

İdare tarafından, geliştirme vasfı taşımayan bölgelerde yapılan binalardan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesi uyarınca "23. madde yol katılım bedeli" alındığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda hangi durumlarda yapı ruhsatı alınacağı, yapı ruhsatı almak için hangi şartların gerçekleştirilmiş olması gerektiği belirtilmiş, iskân hudutları içinde olup da imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için gereken şartlar detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı" başlıklı 23'üncü maddesinde, imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin ödenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu'nda yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için bir bedel alınması öngörülmüş ancak bu bedel hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi

bulunmayan ve imar planında beldenin inkişafına ayrılmış “Geliştirme Alanları” ile sınırlandırılmıştır.

Söz konusu maddenin ilerleyen fıkralarında mevcut şehirselleme teknik ve sosyal altyapısının tevsi ya da yenilenmesi gereken durumlarda kanunlarda belirtilen katılma paylarının bu hizmetlerden yararlanacak arsa, yapı ya da bina sahiplerinden usulünce alınacağı belirtilerek 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na zımnen atıf yapılmıştır. Aynı maddede imar planlarında meskûn saha olarak belirtilen yerlerde gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının, yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine bağlanması zorunlu tutulmuş, ancak bu durumda alınacak herhangi bir ücret ve katılım payından bahsedilmemiştir.

Yapılan incelemede, bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın İdarece belirlenen hesaplama göre yol katılma payı tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümleri doğrultusunda geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın ilçe dâhilindeki tüm alanlarda inşa edilecek yapılardan İmar Kanunu’na göre teknik alt yapı bedeli (yol katılım bedeli) alınması doğru bir uygulama değildir. Alınan bedellerin 2464 sayılı Kanun’da yer alan “harcamalara katılma payı” olduğunu kabul etmek de mümkün değildir. Zira katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 2464 sayılı Kanun’un “Harcamalara katılma payları” başlıklı üçüncü kısmında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun’un 89’uncu maddesinde payların nasıl hesaplanacağı, harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katlanılan giderin tamamı olduğu, peşin ödemelerde %25 tenzilat yapılabileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsa vergi değerinin %2’sini geçemeyeceği ifade edilmiş, Cumhurbaşkanının bu oranları belli bir tutara kadar indirmeye ve paylar itibariyle farklılaştırma yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun’un “Payların tahakkuk şekli” başlıklı 90’ıncı maddesinde ise hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere harcamalara katılma payının yapılan hizmet sonrasında gerçek gider üzerinden hesaplanması ve alınacak pay tutarının gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılması gerektiği açıktır. Bir başka deyişle kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematliğini bu esas üzerine bina etmiştir.

Danıştay 9. Dairesi tarafından verilen gerek 30.11.2006 tarihli ve E.2005/2712, K.2006/5081 sayılı Kararda gerekse de benzer başka kararlarda bu doğrultuda bir değerlendirme yapılmış, yol harcamalarına katılma payı tahakkukunun asfalt çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı vurgulanarak söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

İdare tarafından, İmar Kanunu'na göre sadece geliştirme alanlarında yapılacak binalardan alınması gereken teknik alt yapı bedeli veya Belediye Gelirleri Kanunu'na göre yeni yol yapılması esnasında toplam maliyetin dağıtılması şeklinde alınması gereken harcamalara katılma payı yerine, gayrimenkulün yola nazaran arsa cephesi, yolun genişliği gibi unsurlara dayanan bir hesaplama yöntemi getirilmiş ve katılma payının geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın yeni yapılacak binalardan alınması usulü öngörülmüştür.

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplama sebebiyet verilmektedir. Bir başka deyişle katılma payının “mükellefi” ve “tahakkuku” mevzuata uygun olmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere hali hazırda teknik alt yapısı yapılmamış geliştirme alanları ile sınırlı bırakılmadığından, söz konusu tahakkukların İmar Kanunu hükümlerine uygun olarak yapıldığını söylemek de mümkün değildir.

Harcamalara katılma paylarının hesap ve tahakkuk usulü 2464 sayılı Kanun'da tereddüde mahal bırakmayacak şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da hesaplama konusunda Cumhurbaşkanına sınırlı bazı yetkiler verilmiş ise de belediyeler için herhangi bir takdir hakkı tanınmamıştır. Ayrıca, 3194 sayılı Kanun'da yol ve kanalizasyonu bulunmayan geliştirme alanlarından alınması öngörülen bedellerin hali hazırda söz konusu yapıların tamamen inşa edildiği meskûn mahallerden alınması şeklinde Kanun'un genişletilerek uygulanması da mevzuata uygun değildir.

Esasında 3194 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme yapılmış ve gelişme alanlarında verilecek yapı ruhsatlarından alınacak bedellere değinilmiştir. Bu maddeden yola çıkılarak yapılaşması gerçekleşen, gelişme alanı vasfı değişen ve artık gelişme alanı olmayan bir alanda inşa edilecek yapılardan “gelişme alanı iken yapı yapılmadığı ve mezkûr bedel alınmadığı” gerekçesiyle bedel alınması doğru bir uygulama değildir.

Şayet bütün sokak boyunca bir imalat yapılıyorsa imalatın yapıldığı ve kullanıma sunulduğu anda mülkiyet sahibi olan arsa ve bina sahiplerinden söz konusu bedellerin alınması gerekmektedir. Bu surette hizmetin ilk götürüldüğü anda gayrimenkulünde değerlendirme olan ve bu surette menfaat elde eden kişiden söz konusu bedelin alınması sağlanmış olacaktır. Ancak, yıllar önce yapılmış imalatlardan dolayı ilgili tarihlerde mülk sahiplerinden maliyet bedelinin alınmayıp bu bedellerin yıllar sonra bina yapılacağı zaman yapı ruhsat aşamasında alınması yasal düzenlemeye uygun değildir.

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplamaya sebebiyet verilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; gelişim alanlarında yeni açılacak yolların yapı ruhsatında altyapı hizmetleri ile ulaşım hizmetlerinde yapılacak olan çalışmalar için ücret alınabileceği; yol harcamalarına katılım paylarının meclis kararına istinaden tamir bakım hizmetleri için alındığı, yapı ruhsatı verilmesi sonrası parsel cephelerinde gerekli onarım ve bakım çalışmalarının yapılması amacıyla 2464 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesine göre yapı ruhsatı aşamasında söz konusu payın alındığı ifade edilmiştir.

Öncelikle kısmen daha önce de değinildiği üzere, 3194 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme yapılmış ve yolu, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısı henüz yapılmamış gelişme alanlarında verilecek yapı ruhsatlarından alınacak bedellere değinilmiştir. Bu maddeden yola çıkılarak yapılaşması gerçekleşen, gelişme alanı vasfı değişen, yol, su ve kanalizasyon gibi teknik alt yapısı tamamlanan ve artık gelişme alanı olmayan bir alanda, inşa edilecek yapılardan inşaat faaliyetleri nedeni ile verdikleri zarar gerekçesiyle bedel alınması doğru bir uygulama değildir. Kaldı ki söz konusu bedel, zarar verildikten sonra değil, inşaat ruhsatına başvuru aşamasında alınmaktadır. Doğal olarak da henüz ortada bir zarar ya da tamirat yapılması gereken bir durum söz konusu olmadığından zarar tutarı değil, İdarenin verilecek zarardan bağımsız olarak belirlediği hesaplama yönetime göre tespit edilen bedel alınmaktadır. Diğer yandan İdare elbette inşaat sonrası kamu alanlarında bir zarar oluştu ise bunu zararı verenlerden hukuki yollarla tazmin ettirebilecek, zarar gören alanın eski durumuna getirilmesini isteyebilecektir. Ancak bunun yöntemi, bina inşaat ruhsatı aşamasında 3194 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca "23. madde yol katılım bedeli" alınması değildir.

Sonuç olarak, yol inşası için yapılan gerçek giderler ve emlak vergisine esas değerler nazara alınmadan, geliştirme alanı olup olmadığına bakılmadan katılma payı veya teknik alt yapı bedeli hesaplanıp tahakkuk ettirilmesi; mükellefiyet ve tahakkuk işlemlerinde hukuka aykırı uygulamalara sebebiyet vermektedir.

BULGU 8: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Kamu İdaresinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tam olarak takip ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik ile bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılarak elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi kavramlar tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik'te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği belirtilmiş, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir.

01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı Yönetmelik'in "Geçiş Hakkı Ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'e eklenen Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için de ücret tarifesi belirlendiği görülmektedir. Yönetmelik'te açıklanan tarifeye göre, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden en fazla metrekaresi 0,70 TL geçiş hakkı ücreti alınacağı ve söz konusu tutarın her yıl ÜFE oranında güncelleneceği belirtilmiştir. Büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerine ücret tarifesinde yer verilmesi, bu yerlerden geçiş hakkı ücretlerini tahsile ilişkin yetkinin ilçe belediyelerinde olduğunu göstermektedir.

Kamu İdaresinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlerden elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik'in ekinde yer alan ücret tarifesi geçmemek üzere Belediye Meclisi Kararıyla bir ücret tarifi belirlenmesi mevzuat gereğidir.

İlgili mevzuat hükümlerine istinaden geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarife Belediye Meclisinin 07.12.2023 tarihli ve 100 sayılı kararı ile belirlenmiştir.

Yapılan incelemede geçiş hakkı ücretleri için Kamu İdaresi gelir tarifesinde bir ücret belirlenmiş olmakla birlikte altyapı tesisi kuran işletmeler ile yapılan herhangi bir sözleşmenin bulunmadığı, mezkûr şirketlerden geçiş hakkı ücreti tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 16.10.2024 tarih ve 1312 sayılı kararı ile ilçe belediyelerin sorumluluk alanlarına ait geçiş hakkı bedellerinin kurum ve kuruluşlardan tahsilinin ilçe belediyeleri tarafından yapılmasının kararlaştırıldığı, bu tarihten önce altyapı haberleşme kurum ve kuruluşlarından alınan geçiş hakkı bedellerinin ilçe belediyesi sınırlarında kalan alanları kapsayan kısmının tutarının Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyesi hesaplarına yatırılması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak, geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarifenin Belediye Meclisinin 07.12.2023 tarihli ve 100 sayılı kararı ile belirlendiği gerçeği de dikkate alındığında, yukarıda yer alan mevzuatsal zorunluluk gereği, Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tam olarak takip ve tahsilatının yapılmasından da sorumlu olduğu açıktır.

Sonuç olarak, Kamu İdaresi tarafından belirlenen tarife uyarınca, elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacıyla altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması, altyapı geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Kaynağı Belli Olmayan Tahakkuk Kayıtlarının Bulunması

Belediyenin 2024 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının bazı alt kodlarında geçmiş yıllardan devrederek gelen 10.679.667,76 TL tutarındaki bir kısım tahakkukların kaynağı tespit edilememiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 89'uncu maddesinde; 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterilen alt kodlarında yer alan toplam 10.679.667,76 TL tutarındaki gelir tahakkukunun muhasebe kayıtlarında geçmiş dönemlerden aktarılmaya devam edildiği tespit edilmiş olup mevcut kayıtların borçlusunu ve kaynağını tespiti imkân vermediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; tahakkuk hesapları kapsamında gerçekleştirilen mutabakat çalışmaları neticesinde vadesi geçmiş olmasına rağmen halen 120 Alıcılar Hesabı'nda izlenmekte olan bazı tutarların bulunduğu tespit edildiği, bu tutarların muhasebe kayıtlarında daha doğru bir şekilde izlenmesini sağlamak amacıyla ilgili meblağların 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına virman edildiği ifade edilmiştir.

Tablo 9: Kaynağı Belli Olmayan Gelir Tahakkukları Tablosu

Hesap Adı	Alt kodu	Gelir Adı	Kaynağı belli olmayan tutar (TL)
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar	121 01 06 09 62	...	123.952,00
	121 01 06 09 99	Diğer Harçlar	23.653,42
	121 03 01 02 99	Diğer Hizmet Gelirleri	10.532.062,34
TOPLAM:			10.679.667,76

Sonuç olarak, yukarıdaki tabloda yer alan tahakkuklar ile ilgili olarak ayrıntılı incelemelerin yapılması, borçlusu veya kaynağı tespit edilemediği takdirde buna ilişkin mali tablolarda gerekli düzeltme kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yerine Getirilmemesi

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesi neticesinde, 2019 yılına ait ilamda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 19/12/2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de

yayımlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 7'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde ise Sayıştay İlamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılaçağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 2019 yılı hesap dönemi ile ilgili Sayıştay ilamında kamu zararı olarak tespit edilen tutar doğrultusunda, ilamda adı geçen kişiler adına kişi borcu kaydı oluşturulduğu ve ilgili tebligat işlemleri tamamlanarak tebliğ-tebellüğ belgelerinin ek olarak sunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2019 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 558.000,00 TL tutarındaki kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 11: Trafo Yerlerinin Devir İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan trafo yerlerinin devir bedeli karşılığı Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) adına tescil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun “Bir İdareye Ait Taşınmaz Malın Diğer İdareye Devri” başlıklı 30’uncu maddesinde, kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak haklarının diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamayacağı, taşınmaz mala ihtiyacı olan idarenin, Kanun uyarınca taşınmazın bedelini tespit edeceği ve ödeyeceği bedeli de belirten bir yazı ile taşınmaz sahibi idareye devir için başvuracağı belirtilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Taşınmaz Temini İşlemleri” başlıklı 19’uncu maddesinin ikinci fıkrasında, dağıtım faaliyetinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin lisansa konu faaliyetlerine ilişkin taşınmaz temini taleplerine yönelik işlemlerin 2942 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine göre TEDAŞ tarafından yürütüleceği, taşınmaz temini taleplerinin TEDAŞ tarafından değerlendirileceği ve uygun görülmesi halinde TEDAŞ tarafından karar alınacağı, alınan kararların kamu yararı kararı yerine geçeceği ve herhangi bir makamın onayına tabi olmayacağı ifade edilmiştir.

Kamulaştırma Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak çıkartılan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar’ın “Taşınmaz Devri” başlıklı 8’inci maddesinde, Kamulaştırma Kanunu gereğince TEDAŞ tarafından taşınmaz maliki ilgili kuruma devir talebinde bulunulacağı, taşınmaz maliki kurumun uygun bulması halinde TEDAŞ adına tescil işlemlerinin sağlanacağı ve taşınmaz maliki olan kuruma devir bedelinin ödenmesi için TEDAŞ tarafından elektrik dağıtım şirketine bildirim yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, enerji dağıtım faaliyetlerine konu taşınmazların devir talebi söz konusu olduğunda taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından TEDAŞ adına tescil işlemlerinin yapılarak devir bedelinin ödenebilmesi için elektrik dağıtım şirketine TEDAŞ tarafından bildirim yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde yer alan, imar planında trafo yeri olarak belirlenen ve halihazırda üzerinde trafo bulunan 96 adet taşınmaza ilişkin herhangi bir devir bedeli belirlenmediği ve devir tescil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği, Belediye Meclis kararı ile ilçe sınırları içerisinde Belediye mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan alanların üzerine trafo konulmasına karar verildiği, bu kapsamda 30

yılığına bedelli kullanım hakkı verileceği, bulguda yer verilen 96 adet taşınmaz için debu minvalde uygulama yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, elektrik dağıtım şirketlerinin kullanımında olan trafo yerlerinin bedel karşılığı TEDAŞ adına tescil işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Hak Sahiplerine Yapılan Ödemelerden Önce Vergi Borçlarının Olmadığını Gösteren Belgenin Aranmaması

Kurum tarafından mahkeme kararı gereği hak sahibine yapılan ödemede vergi borcu sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

683 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usul Hakkında Kanun'un "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesinde;

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

1. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde (mahkeme kararları ve icra dairelerinin ödeme veya icra emirleri üzerine yapılacak ödemeler dâhil),

2. 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşların (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde, 3. Kanun (...) ve diğer mevzuatla nakdi olarak sağlanan Devlet yardımları, teşvikler ve destekler nedeniyle yapılacak ödemelerde,

...

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

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

denilmiş olup 28/7/2024 tarihli ve 7524 sayılı Kanun'un 1'nci maddesi ile bu bentte yer alan *“her türlü ödemelerde,”* ibaresi *“her türlü ödemelerde (mahkeme kararları ve icra dairelerinin ödemeler dahil),”* şeklinde değiştirilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A 1 Sıra no'lu Tahsilat Genel Tebliğinin “V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorunlulukları” bölümünde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların bu Kanun kapsamında hak sahiplerine 5.000 liranın üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahibinin, 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesine istinaden, kapsamı bu Tebliğ'de belirlenmiş borçlanmış 5.000 TL'yi aşp aşmadığını Maliye Bakanlığı'nın internet sitesinden veya Tebliğ'de belirtilen ilgili birimlerden temin edeceği belge üzerinden araştırması, borcun bu tutarı aşması halinde hak sahibine ödeme yapmaması gerektiği belirtilmiştir.

Mezkûr Tebliğ'in aynı bölümünde, bu belgenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamına giren kurumlarda muhasebe birimleri tarafından aranılması gerektiği belirtilmiştir.

Yine aynı bölümün devamındaki hükümlere göre, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge arama zorunluluğu getirilen kurum ve kuruluşlarca yapılacak ödemeler esnasında, tahsil dairelerinin verdiği bilgi veya belgeye istinaden kapsama giren alacak türlerinin toplam tutarının (vadesi geçmiş bor tutarı) 5.000,00 TL'yi aşması halinde, borç tutarının ilgili tahsil dairesine, bakiyesinin de yükleniciye ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede Kurum tarafından mahkeme kararına istinaden yapılan toplam 353.761,91 TL için 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesine göre borcunun bulunup bulunmadığının kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen tespite istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulguda belirtilen hususlar dikkate alınmak suretiyle tespit tarihinden sonraki ilk işlemde (2025 yılı içerisinde) gerekli düzeltmelerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından mahkeme kararı gereği hak sahibine yapılan ödemede vergi borcu sorgulamasının yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Belediye Veznelerinden Yapılan Nakit Tahsilatlarda Kasa Hesabı ve Hazır Değerler Hesabının Kullanılmaması

Belediye veznelerinden yapılan nakit tahsilatlarda 100-Kasa Hesabı ile 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100-Kasa hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 49'uncu maddesinde; *"Bu hesap, muhasebe birimleri veznelerince kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanması ile ilgili işlemlerin izlenmesi için kullanılır."* hükmü yer almaktadır. "Hesabın işleyişi" başlıklı 51'inci maddesinde; *"Kasaya yatırılan tutarlar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir."* ifadesi ile *"Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar bu hesaba alacak, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç kaydedilir."* ifadesi yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 71'inci maddesinde; *"Kasa fazlası paraların veznedarla bankaya gönderilmesi ve bu tutarların bankaca tahsil edildiğini gösteren banka hesap özet cetvelinin alınması üzerine bu hesap kullanılır."* denilmektedir. "Hesabın işleyişi" başlıklı 72'nci maddesinde de; *"Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabına alacak kaydedilir."* ile *"Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlardan, bankaya yatırıldığı anlaşılanlar bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedilir."* düzenlemeleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 102-Banka Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinde; *"Banka hesap özet cetvelinden kasa mevcudundan bankaya yatırıldığı görülen*

paralar bu hesaba borç, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak kaydedilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılaçağı üzere; vezneden yapılan nakit tahsilatlarda ilk kaydın 100-Kasa Hesabına yapılması, akabinde kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların yola çıktığında 100-Kasa Hesabının alacaklandırılarak, 108-Diğer Hazır Değerler hesabının borçlandırılarak muhasebeleştirilmesi, alınan banka hesap özet cetvelleri sonrası paranın banka hesaplarına geçtiğinin teyidi ile de 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının alacak ve 102-Bankalar Hesabının borç çalıştırılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde vezneden yapılan nakit tahsilat tutarlarının yukarıda belirtilen süreçleri işletmeksizin doğrudan 102-Bankalar Hesabı borç çalıştırılarak kayıt altına alındığı, 100-Kasa Hesabının ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguya konu olan 100 ve 108 numaralı hesap kodlarının muhasebe kayıtlarında izlenmesi hususunda gerekli çalışmalar ve düzeltici işlemlerin yapıldığı, 2025 yılı bütçe döneminde işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Ancak yapılan düzenlemeler 2024 yılı sonrasında uygulama alanı bulduğundan bulgu konusu hatalı uygulamalar, 2024 yılı Hazır Değerler ilişkin kayıtların eksik yapılmasına ve mali tablolarda eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

Sonuç olarak, belediye veznelerinden yapılan nakit tahsilatlarda ve bu paraların bankaya yatırılması sürecinde 100-Kasa Hesabının ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 14: Taşınır Kayıtlarının Doğru Bilgi İçermemesi

Kamu idaresi taşınır ambarı kayıtlarının taşınırların fiili kullanım durumu ile örtüşmediğı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliğı'nin 4'üncü maddesinde ambar kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiğı yer olarak tanımlanmıştır. Yönetmelik'in 23'üncü maddesinde de dayanıklı taşınırların İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edileceğine, talep edilen dayanıklı taşınırlar ilgisine uygun

Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verileceğine ve oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj, servis ve bahçe gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınır Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verileceği hükmü altına alınmıştır.

Yerinde denetim çalışmaları sırasında Destek Hizmetleri Müdürlüğü ve Bilgi İşlem Müdürlüğü ambarlarına gidilerek örnekleme usulüyle taşınırın sayımı yapılmıştır. Yapılan sayımda Destek Hizmetleri Müdürlüğü ve Bilgi İşlem Müdürlüğü ambarlarında görünen; ancak fiili sayımda ambarda mevcut olmayan taşınır tespit edilmiştir. Taşınır yetkilileri bu taşınırın hizmet birimi, ortak alanlar veya sosyal tesislerde kullanıldığını belirtmişlerdir.

Yönetmelik'in yukarıda yer verilen hükümlerine göre kullanıma verilen taşınırın mevcut duruma göre kişi veya ortak alan zimmeti yapılarak ambar çıkışlarının yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği, bulguda tespit edilen husus için müdürlüklerce depo fiili sayım tutanakları yaptırıldığı, konunun önemine binaen kurumda taşınır mal yönetimi mevzuatı ve uygulamalarına ilişkin eğitim tertiplenerek tüm taşınır kayıt ve kontrol yetkililerine dikkat etmeleri gereken hususların özellikle vurgulandığı, mevzuatta belirtilen sayım kurulları oluşturularak yıl sonu fiili sayımı için hazırlık yapıldığı, ayrıca kurumda başta Destek Hizmetleri Müdürlüğü olmak üzere birden fazla ambarı olan müdürlüklerin ayrı ayrı ambar tanımlamaları yapılarak mevcut duruma göre kişi veya ortak alan zimmetleri yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınır cetvellerinde ambar mevcudunun gerçek durumu yansıtmaması sebebiyle taşınır hesabının doğru bilgi içermesi gerekmektedir.

BULGU 15: İdare Taşınmazlarının Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesi ile Kiralanması

İdare tarafından parasal limit dâhilinde yapılan pazarlık usulü ihalelerde, şikâyet sürelerinin gözetilmediği görülmüştür.

Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirlenmiştir.

Yaklaşık maliyeti, mezkûr Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde belirtilen parasal limitin altında kalan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarında pazarlık usulü uygulanabilecektir. Bu kapsamda yapılacak ihalelerde en az üç istekli davet edilerek, yeterli belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenecektir.

Kanun'un 55'inci maddesinde şikâyet başvurusu, ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren 21'inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi yapan idareye yapılacağı; ilan, ön yeterlik veya ihale dokümanına ilişkin şikâyetlerin birinci fıkradaki süreleri aşmamak üzere en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabileceği belirtilmiştir. Buna göre, 21'inci maddenin (f) bendine göre yapılacak ihaleler için 10 günlük şikâyet başvurusu süresi öngörülmüştür.

İdarenin yapmış olduğu ve şikâyet başvuru sürelerini gözetmediği ihalelerinden bazıları aşağıdaki gibidir:

Tablo 10: Şikâyet Başvuru Süreleri Gözetilmeyen İhaleler

İhale Kayıt Numarası	İşin Adı	Davet Tarihi	İhale Tarihi
2023/1307498	Şahitlik Filmleri Yapımı	20.11.2023	24.11.2023
2023/1096531	İletişim Kampanya Konsept Geliştirme – Tasarım Uyarlama – 2019-2003 Dönemi Kitap ve Broşür Tasarım Hizmet Alımı İşİ	10.10.2023	13.10.2023
2022/1411181	Ertuğrul Gazi Mahallesi İmar Uygulaması Hizmet Alımı	16.12.2022	20.12.2022
2023/442140	Konferans Koltuğu Alımı	2.5.2023	5.5.2023
2022/1453251	Pendik Belediyesi Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere 2023 Yılı Ocak-Şubat-Mart Ayları Taşıt Kiralama ve Personel Servis Hizmet Alımı İşİ	21.12.2022	23.12.2022

--	--	--	--

Yapılan incelemede, tabloda örnekleri görüldüğü üzere, parasal limit kapsamında yapılan pazarlık usulü ihalelerde, doküman almaya ve teklif vermeye davet edilen istekliler için şikâyet başvuru sürelerinin gözetilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği, bundan sonraki ihalelerde bulguda belirtilen hususlara dikkat edilmek suretiyle iş ve işlemlerin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare ihtiyaçlarının zamanında ve uygun şartlarda karşılanması ve hukuki ihtilafa düşülmemesi için ihalelerde şikâyet başvuru süreleri gözetilerek isteklilerin doküman almaya ve teklif vermeye davet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Hizmet Alımları Kapsamında 2019 Yılı ve Sonrasında Yüklenicilerden Kesilen Asgari Ücret Destek Primleri İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmamış Olması

İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının İdarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikleri bünyesinde barındıran hizmet alımları kapsamında, İşsizlik Sigortası Fonundan ödenen asgari ücret destek tutarlarının, yüklenici hakedişlerinden kesildiği, ancak ilgili genelgelerde belirtilen şekilde söz konusu asgari ücret primlerinin ne yapılması gerektiğine ilişkin olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden görüş alınmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun Geçici 75’inci maddesinin birinci fıkrasında; 2018 yılında bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının, 2018 yılı Ocak ile Aralık ayları için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise; 4734 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede

kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4. maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan genelgelerde hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarların, "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiğinin açıklandığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, 2018 yılında hakedişlerden kesilen asgari ücret destek primi tutarlarının da genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 78'inci madde ile 2019 yılında, Geçici 80'inci madde ile 2020 yılında ve Geçici 85'inci madde ile de 2021 yılında da devam etmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunca, 5510 sayılı Kanun'un Geçici 78, Geçici 80 ve Geçici 85 maddelerine dayanarak sırasıyla 2019 yılında 2019/8 sayılı Genelge, 2020 yılında 2020/10 sayılı Genelge ve 2021 yılında 2021/21 sayılı Genelge yayımlanmıştır.

2019/8 sayılı, 2020/10 sayılı ve 2021/28 sayılı Genelgelerde idarelerce kesilen asgari ücret desteğinin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamakla birlikte üç Genelge'nin, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarının 2019 yılında 366.749,78 TL'ye ve 2020 yılında söz konusu bakiye ile ilgili hesapta beklediği, 2021 yılında 700.727,50 TL'ye, 2022 yılında 182.360,79 TL, 2023 yılında ise 2.350.684,56 TL olmak üzere

toplam 3.599.938,93 TL’lik bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlarda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda asgari ücret destek primi kesintilerinin izlendiği emanet hesabın bakiyelerine yıllar itibarıyla yer verilmiştir:

Tablo 11: 2019 ve Sonrasında Emanet Hesapta Bekletilen Asgari Ücret Destek Primi Tutarlar

333.99.99.13 no.lu Hesap	
Yıl	Bakiye (TL)
2019	366.749,78
2020	-
2021	700.727,50
2022	182.360,79
2023	2.350.684,56

Yasal düzenlemelerden anlaşılabileceği üzere, 2019 yılı ve sonrasında yüklenici hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanan asgari ücret destek tutarının Türkiye İş Kurumuna ödenmesini teminen emanete alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan yasal düzenlemelerden anlaşılabileceği üzere, 2019 yılı ve sonrasında yüklenici hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi ve sürecin takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin ile Gerçekleştirilmesi

İhale edilerek yapılması gereken bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi,

güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanmasını sağlamakla sorumlu olduğu, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 218.395,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Ayrıca ihale uygulama yönetmeliklerinin "Temel İlkeler" başlıklı ve benzer düzenlemeleri içeren maddelerinde; eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yine Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5'inci maddesinde, Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında temininin 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmiş, bu yöndeki uygulamaların ilgililer açısından sorumluluk doğuracağı hususu da dikkat edilmesi gereken bir başka konu olarak vurgulanmıştır.

Yukarıda yazılı mevzuat hükümlerinden hareketle; idarelerin salt parasal limitin altında kalmak ve ihale yoluyla karşılanması gereken bir ihtiyacını doğrudan teminle karşılamak amacıyla mal, hizmet alımlarını kısımlara bölemeyecekleri anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; 3 parça halinde vatandaş memnuniyeti araştırması hizmet alım işi, 2 parça halinde muhtelif yerlerde dekoratif ışıklandırma işi ve 3 parça halinde imar uygulaması işi olmak üzere toplam 7 adet mal ve hizmet alımının parasal limitin altında kalmak amacıyla kısımlara bölüldüğü, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre doğrudan temin yönteminin kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda denetim tespitine istinaden; İdare tarafından; vatandaş memnuniyeti araştırması hizmet alımına yönelik gerçekleştirilen işlemlerde işlerin adlarının, yüklenici firmaların, sözleşme tarihlerinin, araştırma yöntemlerinin, araştırma sonuçlarının ve denek sayılarının farklılık arzettiği, yapılan işlemlerde limitlere riayet edildiği, doğrudan temin

süreçlerinin usulüne uygun şekilde seyir izlediği, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanmasına dikkat edildiği ifade edilmiştir.

Ancak, İdarece iddia edildiği gibi 3 parça halinde vatandaş memnuniyeti araştırması hizmet alım işinin herbiri farklı firmalardan değil ikisi aynı firmadan sağlanmıştır. Ayrıca, bahse konu diğer hususlar olan işlerin adlarının, araştırma yöntemlerinin, araştırma sonuçlarının ve denek sayılarının belirgin farklılık gösterdikleri de söylenemez. Diğer yandan bulgu konusu yapılan alımlar için gerçekleştirilen ödemelerin doğrudan temin limitlerinin hemen altında kalması da, esasında aynı firmadan yapılması düşünülen anket hizmeti alımı için doğrudan temin yönteminin tercih edildiği gerçeğine karine teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, aynı nitelikteki bazı mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle yapılması rekabet ortamının sağlıklı şekilde oluşamamasına ve temel ihale usullerinin uygulanmasından sağlanacak faydadan mahrum kalınmasına neden olmaktadır.

BULGU 18: Pendik Yat Limanı Alanının Kullanım İzni Devri ile Yat Limanı İnşa Edilmesi ve İşletilmesi İşinde Eksik İmalatın Bulunması

İdare tarafından 08.03.2007 tarihinde ihalesi yapılan Pendik Yat Limanı Alanının Kullanım İzni Devri ile Yat Limanı İnşa Edilmesi ve İşletilmesi İş projesinde yer alan balıkçı barınağı inşa edilmemiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 62'nci maddesine göre yüklenici taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmekle sorumludur. Aksi durumun gerek İdare gerekse de yüklenici açısından sorumlulukları mevcuttur.

Söz konusu işe ait ihale şartnamesinde, inşaat ruhsatlarının alınması için 4 ay; tesis ve binaların yapılacağı süre için ruhsat alınmasından itibaren 22 ay süre tanınır iken, işletme süresi de 30 yıl olarak belirlenmiştir. İdare ile yüklenici arasında 45.000.000,00 TL + KDV bedelli sözleşme 26.03.2007 tarihinde imzalanmıştır. İdare ile yüklenici arasında yer teslim tutanağı 25.04.2007 tarihinde imzalanmıştır.

İşe ait sözleşmenin “Geçici ve kesin kabul” başlıklı 17'nci maddesinde geçici kabulün itibar edildiği tarihten itibaren birinci yılın sonunda inşaatın kesin kabulünün yapılacağı, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak bitirilmesinden, yükleniciden tahakkuk ettirilen tüm cezaların tahsilinden, kesin kabul işleminin idarece onaylanması ve

yüklenicinin SSK'dan ilişiksiz belgesi alıp idareye ibraz etmesinden sonra işin kesin kabulü yapılmış sayılacağı ifade edilmiştir. Yüklenici tarafından da 25.03.2009 ve 05.04.2010 tarihlerinde olmak üzere iki defa sözleşmeye esas inşaat işlerinin bitirildiği ve işin geçici kabulünün yapılması hususunda İdareye talepte bulunulmuştur.

2019 yılı sonu itibarı ile sözleşmenin 23'üncü maddesinde düzenlenen üst yapı inşaat işlerinden "Balıkçı Barınağı"nın yapımı gerçekleşmemiştir. Söz konusu tesis balıkçı esnafı ve amatör denizciler için de önem arz etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; balıkçı barınağının inşa edilmesi hususunda ilgili firmaya müteaddit defalar yazılar yazıldığı, yapılan görüşmelerde şirket bütçesi kapsamında ihale süresi içinde barınağın yapılacağı hususunun kendilerine bildirildiği ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu barınağın inşasına yönelik herhangi bir girişimin varlığına rastlanılmamıştır.

Sonuç olarak; yukarıda bahsi geçen eksik imalatın sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak aynı yüklenici tarafından yaptırılması, 2886 sayılı Kanun'un hükümlerine riayet ve kamu menfaatleri açısından elzemdir.

BULGU 19: Kurum Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Uzun Süreli Görevlendirilmesi

İdarede memur, işçi, sözleşmeli ve taşeron statülerinde istihdam edilen bazı personel diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uzun süreli görevlendirilmiştir.

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

İşçi ve taşeron 12 personelin geçici görevlendirme işlemleri incelendiğinde, söz konusu görevlendirmelerden 8 tanesinin uzun süreli olduğu aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 12: İşçi ve Taşeron Personelin Görevlendirmelerine İlişkin Tablo

Sıra No	Statü	Görevlendirildiği Kurum	Görevlendirilme Tarihi
1	Daimi İşçi	Fatih Kaymakamlığı (İstanbul Lisesi)	06.02.2016
2	Daimi İşçi	T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	15.08.2024
3	Şirket Personeli	İstanbul Anadolu Cumhuriyet Başsavcılığı	15.08.2017
4	Şirket Personeli	Pendik Nüfus Müdürlüğü	16.09.2024
5	Şirket Personeli	Pendik Tapu Müdürlüğü	04.07.2019
6	Şirket Personeli	Pendik Tapu Müdürlüğü	01.03.2014
7	Şirket Personeli	Pendik Tapu Müdürlüğü	13.11.2007
8	Şirket Personeli	Pendik Tapu Müdürlüğü	22.09.2024- 22.12.2024
9	Şirket Personeli	Pendik Kaymakamlığı	01.06.2016
10	Şirket Personeli	Pendik Kaymakamlığı	01.06.2016
11	Şirket Personeli	Pendik İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü	01.04.2011
121	Şirket Personeli	T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	23.05.2024 - 23.05.2025

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

İdare tarafından 4 memur personel diğer kurumlarda geçici olarak görevlendirilmiş; ancak bunlardan 2 görevlendirme işleminin uzun süreli olduğu aşağıdaki tabloda açıkça görülmektedir.

Tablo 13: Memur Personelin Görevlendirilmesine İlişkin Tablo

Sıra No	Statü	Görevlendirildiği Kurum	Görevlendirilme Tarihi
1	Memur	T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	05.08.2024
2	Memur	Pendik Tapu Müdürlüğü	14.12.2016
3	Memur	Pendik Kaymakamlığı	24.08.2016

4	Memur	Esenyurt Belediyesi	05.11.2024
---	-------	---------------------	------------

Hizmetlerin, İdarelerin kendi personeli eliyle gördürülmesi esastır. Ancak, 5393 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanun olağanüstü veya geçici iş yükünde artış olması gibi istisnai durumlarda kurumlar arası geçici görevlendirmeye imkân tanımıştır. Geçici olarak diğer kurumlarda görevlendirilen personelin mali ve özlük hakları ise İdare bütçesinden karşılanmaktadır. Hal böyle iken, yukarıdaki tabloların detayında görüleceği üzere bazı görevlendirmeler süreklilik arz etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; diğer kurumlara görevlendirme yapılırken görevlendirilen personele maaşı dışında harcırah ve sair ek ödeme yapılmadığı, bu şekilde görevlendirme ile Belediyenin ve vatandaş/paydaşların iş ve işlemlerinin daha sağlıklı, hızlı ve masrafsız olacak şekilde takip edilmesinin sağlandığı ifade edilmiştir. Ancak, görevlendirilen personele maaşı dışında herhangi bir ek ödeme yapılmamasının ya da bu uygulamanın iddia edildiği şekilde bazı avantajlarının bulunması, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin gereği olan uzun süreli görevlendirilmeme şartını ortadan kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak; yukarıda belirtilen şekilde süreklilik arz eden görevlendirmeler, mevzuatın amacına aykırılık teşkil ettiği gibi İdarenin personel giderleri açısından da olumsuz etki yaratmaktadır.

BULGU 20: Seracılık Faaliyeti Yürüten İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

Kamu İdaresinin yetki ve sorumluk alanı içindeki seracılık faaliyetinde bulunan iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı, bu verginin belediyelerce binaların tarifiedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden

bu verginin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği, bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "İş Yeri" başlıklı 156'ncı maddesinde; ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer olarak tanımlanmıştır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; seraların zirai faaliyet gösteren bir iş yeri olduğu bu sebeple iş yerlerinden alınması gereken çevre temizlik vergisinin seracılık faaliyeti gösteren iş yerlerinden de alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresinin sınırları içerisinde faal 120 adet seracılık faaliyeti gösteren iş yerinin bulunduğu ancak bu iş yerlerinin hiçbirine çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 213 sayılı Kanun'un 156'ncı maddesinde yer verilen tanımlamalara seracılık faaliyeti yürüten yerlerin girmediği, aynı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 173'üncü maddesine göre gelir vergisinden muaf olan esnaf ve gerçek usulde vergiye tabi olmayan çiftçilerin defter tutma mecburiyetinde bulunmadıklarından seracılık faaliyeti gösteren yerlere çevre temizlik vergisi mükellefiyeti oluşturulmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, defter turma mecburiyetinde olmayan yükümlülülerin çevre temizlik vergisinden muaf oldukları iddiası hukuki geçerliliği olan bir iddia değildir. Esasında 2464 sayılı Kanun'un çevre temizlik vergisine ilişkin mükerrer 44'üncü maddesinde çevre temizlik vergisinin istisnalarına yer verilmiş olup istisnalar arasında seracılık faaliyeti yapılan yerlere yer verilmemiştir. Nitekim mezkur maddenin ikinci fıkrasında, çevre temizlik vergisine tabi olmayan binalara yer verilmiştir. Buna göre; genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler, bunların kuracakları birlikler, darülaceze ve benzeri kuruluşlar ve üniversiteler tarafından münhasıran hizmetlerinde kullanılan binalar, Kızılay Genel Merkezi ile şubeleri ve kampları, kredi ve yurtlar kurumuna ait öğrenci yurtları ile umuma açık ibadet yerleri, karşılıklı olmak şartıyla elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin

ikametine mahsus olan binalar, milletlerarası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleri tarafından kullanılan binalar ile bunların müstemilatı çevre temizlik vergisine tabi olmayacaktır. Dolayısıyla seracılık faaliyeti yapıla yerler çevre temizlik vergisine tabi olup, bu yerleri işleten kişilerin yasal olarak defter tutma mecburiyetini haiz kişilerden olup olmamasının söz konusu mükellefiyete bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, seracılık faaliyeti gösteren iş yerlerine çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Emlak Vergisinin Tespitinde Dikkate Alınan Binaların İnşaat Sınıflarının Gerçeğe Uygun Şekilde Belirlenememesi

Belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi olan binaların inşaat sınıfları ayrımının, sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler ortaya konulmadan belirlendiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda binaların bina vergisine, arsa ve arazilerin de arazi vergisine tabi olduğu, verginin matrahının ise bu Kanun hükümlerine göre belirlenen vergi değerinin olduğu ifade edilmiştir.

Bina, arsa ve arazinin, vergi değerlerinin takdirinde şehir, kasaba ve köylerin tabii, iktisadi ve bölgesel şartlarına göre nazara alınacak normlar ile uyulacak usul ve esaslar Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük ile belirlenmiştir.

İlgili Tüzük'ün “Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı” başlıklı 10'uncu maddesinde;

“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.” ifadesi yer almaktadır.

Bina inşaat sınıflarının belirlenmesi amacıyla, Tüzük'ün 10'uncu maddesine istinaden, Maliye Bakanlığınca 15.12.1982 Tarih ve 17899 Sayılı Resmi Gazetede, “Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel” yayımlanmıştır.

Söz konusu cetvelde; binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar dikkate alınarak bina sınıfları düzenlenmiştir. Dolayısıyla, binanın emlak vergisinin hesaplanmasında dikkate alınacak inşaat sınıfı, cetvelde yer alan 10 kriterin değerlendirilmesi sonucunda tespit edilecektir. Bina inşaat sınıflarının doğru tespit edilmesi binaların vergi değerinin tespitinde büyük önem arz etmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre binaların vergi değeri bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır. Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması" başlıklı 20'nci maddesine göre; inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Metrekare normal inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat nevileri ve sınıflarına göre Maliye ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan olunmaktadır.

Her bütçe yılından önce yayımlanan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğ eklerinde yer verilen "Binaların Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerini Gösterir Cetveller" incelendiğinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre belirlendiği görülmektedir. Bina sınıfının olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi, inşaat maliyet bedelinin dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda hesaplanmasına neden olacaktır.

Konuyla ilgili olarak Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 14 Seri no'lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğinde; binanın gireceği sınıfın, belirlenen özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyıp taşımadığına bakılarak belirleneceği, binada anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa, bu defa özellikleri itibarıyla en yakın olduğu sınıfın beyan edileceği, diğer taraftan, binanın bir alt veya üst sınıftan hangisine gireceği konusunda tereddüde düşülen hallerde, rayiç bedelin beyan edilmesinin esas olduğu da dikkate alınarak, bir üst sınıf bildirilmesi Tüzük'ün 3'üncü maddesinde; inceleme yetkisine sahip memurların, mükelleflerden emlakın genel durumuna, kullanılış tarzına ilişkin gerekli bilgileri isteyebileceği, 4'üncü maddesinde ise; inceleme yetkisine sahip memurların, vergi değeri takdir edilecek bina, arsa ve araziye gezip görebileceği ifade edilmiştir.

Ancak binaların sınıflarının belirlenmesi için, binalara ait proje ve yapı kullanma izin belgelerindeki yapıya ait niteliklerin incelemeye imkân verecek düzeyde tam olarak yer almadığı görülmüştür. Ayrıca binaların özelliklerini belirten herhangi bir belgenin

bulunmadığı, idarenin de vergi değeri takdir edilecek binayı gezip gördüğüne ait bir tutanağın olmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, ilçe genelinde yer alan ve emlak vergisine tabi binaların bina inşaat sınıflarına göre dağılımları gösterilmiştir.

Tablo 14: Binaların İnşaat Sınıfına Göre Dağılımına İlişkin Tablo

Bina İnşaat Sınıfları	Bina Daire Adeti	Yüzde (%)
Lüks İnşaat	30	0,006
Birinci Sınıf İnşaat	223.095	48,74
İkinci Sınıf İnşaat	147.340	32,19
Üçüncü Sınıf İnşaat	86.722	18,94
Basit İnşaat	520	0,11
Toplam	457.700	100,00

Yukarıdaki tabloya göre, belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi toplam 457.700 adet binanın 234.062 adedinin, yani toplam binalar içerisindeki %51,13'ünün ikinci ve üçüncü sınıf inşaat olarak belirlendiği görülmüştür. Diğer yandan lüks inşaat adetinin toplam binalar içerisindeki payının dikkate değer ölçüde düşük olduğu saptanmıştır. Ancak, İdare kayıtlarından söz konusu binaların Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelde bulunan kıstaslara göre doğru değerlendirilip değerlendirilmediğine ilişkin bir sonuca varılamamıştır. Zira, binalara ait proje ve yapı kullanma izin belgelerinde belirtilen nitelikler bina inşaat sınıflarının belirlenmesi ve ayrılması için yeterli düzeyde değildir. Bunun için idarenin binanın genel durumuna ilişkin bilgileri temin etmesi ve idare personelinin vergi değeri takdir edilecek binayı gezip bina özelliklerini bir tutanakla tespit etmesi gereklidir.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, emlak vergisine tabi yapıların bina inşaat sınıflarının sağlıklı bir şekilde tespitini teminen, yeni yapılan binalarla ilgili olarak yapı niteliklerinin tam olarak aranması, mevcut binalarla ilgili olarak ise inşaat sınıflarının ilgili cetvele uygun bir şekilde tekrar belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 22: İdarenin Kiraya Verdiği Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

İdarenin kiraya verdiği, yetki ve sorumluk alanı içindeki bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı, bu verginin belediyelerce binaların tarifiedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden bu verginin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği, bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerlendirilme oranında artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin tarafından kiraya verilen iş yerlerinin incelenmesi neticesinde, muafiyet kapsamında veya boş durumda olmayan ve mükellefiyet tesis edilmesi gereken 11 adet iş yeri için çevre ve temizlik vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği ve söz konusu bulguda ifade edilen çevre temizlik vergisinin kapsamına giren işyerlerinin mükellefiyet bilgilerinin temin edilmek suretiyle yerinde denetim yapılarak çevre temizlik vergisi tahakkuk işlemlerinin yapılmaya başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin çevre temizlik vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için, gerek kiraya verdiği iş yerlerinde gerekse de sorumluluğu altında bulunan tüm alanlarda gerekli çalışma ve kontrolün yapılması gerekmektedir.

BULGU 23: 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 farklarının hesaplama dâhil edilmediği ve emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

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.

Mezkûr 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... ” şeklinde 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

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.

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." şeklinde sayılmıştır.

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.

Yapılan incelemede; emlak vergisine tabi binalardan lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfına giren 212.101 binadan 134 adet binada klima ve kalorifer farkının bina inşaat maliyetine ilave edilmediği, ayriyeten üçüncü sınıf inşaat sınıfına giren 168.014 binadan 296 adet binada da kalorifer farkının bina inşaat maliyetine eklendiği dikkate alındığında bu binaların da hatalı inşaat sınıfında kategorize edildiği değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; emlak vergisi hesabında kalorifer farkının dikkate alınıp, klima farkının dikkate alınmadığı ifade edilmiştir. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere yapılan denetim faaliyetinde, ilçe sınırları içinde olup kalorifer veya klima tesisatı bulunan bazı binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken kalorifer veya klima tesisatı farklarının hesaplamaya dâhil edilmediği tespiti açık bir şekilde yapılmıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından bulguda belirtilen durumdaki binaların inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Kişilerden Alacakların Mevzuata Uygun Olarak Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediyenin faaliyet ve kurum alacakları dışında kalan diğer alacaklarını izlemek için kullandığı 140- Kişilerden Alacaklar Hesabında yıllar itibariyle devreden tutarların bulunduğu, bu alacakların takip ve tahsiline yönelik düzenli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 110’uncu maddesinde 140- Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Madde hükmünde, bu hesapta takip edilmesi gereken alacakların mahiyeti sayılmakla birlikte ilgili hesapta kayıtlı alacaklardan kanunlarında tahsil şekli hakkında özel hükümler bulunanların bu hükümlere göre,

diğer alacakların ise Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olacağı ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda bulundukları belirtilmiştir.

Yine 5018 sayılı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise malî hizmetler birimi tarafından yürütülecek işler sayılmış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin söz konusu birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Belediyenin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında yıllar itibariyle devreden 12.235.545,90 TL alacağın bulunduğu, alacağın tahsil ve tahakkukuna yönelik işlemlerin düzenli olarak takip edilmediği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda ifade edilen tutarın 11.193.246,20 TL'lık kısmının Devlet Malzeme Ofisi ve Basın İlan Kurumu'na yapılan kredi ödemelerinin yıl sonu itibari ile kapatılamamasından kaynaklı olarak 140- Kişilerden Alacaklar Hesabına alınmasından kaynaklandığı, cari dönem dahil mezkur hesap yerine kapatılamayan avans ve kredi ödemelerinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 165- Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına ilişkin 137'nci maddesinin (a) bendi 1'nci fıkrasında belirtilen hükümler doğrultusunda işlemler gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kişilerden alacaklar hesabının sağlıklı ve etkili bir biçimde takibinin yapılması için mevzuatın öngördüğü usullerin idare tarafından uygulanması gerekmektedir.

BULGU 25: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı 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 kurulmadığı, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergilere yönelik tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

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

Mezkûr Kanun’un “Çevre temizlik vergisi” başlıklı mükerrer 44’üncü maddesinde ise, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait tahakkuk eden çevre temizlik vergisinin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un 2’nci maddesinde 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.

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, İdareye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunulduğunda 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, bu iş yerlerince bizzat başvuru durumları haricinde oluşturulamamaktadır.

Yapılan incelemede; Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun’un 2’nci maddesi kapsamındaki bazı iş yerleri için ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik

vergisi mükellefiyetinin kurulmadığı; bu nedenle belirtilen iş yerlerinden söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Belediye sınırları içerisinde iş yeri mükellefiyeti bulunanlar üzerinden yapılan bir diğer örnek çalışmasına ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur:

Tablo 15: İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre ve Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Kurulmayan İş Yerleri Tablosu

Meslek Grubu	Mükellef Sayısı	İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesi Verenlerin Sayısı
Mali Müşavirlik Hizmetleri	10	0
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri (Avukatlık Faaliyetleri)	10	0
Mimarlık Faaliyetleri	10	1
Özel Muayenelerinde Sağlanan Diş Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	10	0
Noterlik Faaliyeti	10	2
Eczacılık Faaliyeti	50	2

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Asansör Muayene Kuruluşunca Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden Alınması Gereken İdare Payı İçin Belediye Meclisince Karar Alınmaması

Asansör muayenene kuruluşu tarafından belediyeye aktarılacak olan periyodik kontrol ücretinin oranına ilişkin Belediye Meclisince karar alınmadığı, söz konusu oranın doğrudan belediye başkanı ile yetkili asansör kuruluşu arasında imzalanan protokol ile belirlendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (s) bendinde; yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, belediye sınırları içerisindeki hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmaya, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapma ya

da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmaya, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmaya belediyelerin yetkili olduğu ifade edilmiştir.

04.05.2018 tarihli ve 30411 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Asansör Periyodik Kontrol Yönetmeliği’nin “Periyodik Kontrol Ücretinin Belirlenmesi” başlıklı 10’uncu maddesinde; periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasında esas alınacak olan fiyatın, komisyon kararına göre EK-1’de belirtilen taban ve tavan fiyat aralığında yer alacak şekilde ilgili idarenin karar organı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere, protokol imzalama yetkisi Belediye Başkanında olmakla birlikte belediyelerde karar organı belediye meclisleridir. Bu sebeple yetkilendirilecek muayene kuruluşu ile Pendik Belediye Meclisince protokol imzalanması ve idare payına ilişkin oranın tespit edilmesi uygun olacaktır. Ancak Belediye ile firma arasında yapılan protokol incelendiğinde, Belediye Meclisince bu hususta karar alınmadığı ve doğrudan belediye başkanı ile protokol yapıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden; İdare tarafından; 18.04.2024 tarih ve 31 sayılı Meclis Kararına istinaden Belediye Başkanının 2029 seçim dönemi sonuna kadar protokol imzalama yetkisi bulunduğu, Belediye ve akredite kuruluş arasında yapılacak protokolün yalnız ilgili idare payı ile ilgili olmayıp asansörlerin periyodik kontrollerinin hangi usul ve çerçevede yapılacağı ile alakalı kapsamlı bir içeriği haiz olduğu ve ilgili idare payının kanun ve yönetmelikte belirtilen azami oran üzerinden alındığı ifade edilmiştir.

Ancak Belediye Başkanının sahip olduğu protokol imzalama yetkisi, protokolün kapsamının geniş düzenlenmesi ve idare payının yüksek oranda tespit edilmiş olması hususları, mezkur protokolde yer alan idare payı oranının Belediye Meclisi kararı alınarak belirlenmesi gerekliliğine ilişkin yasal zorunluluğu kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, asansör muayene kuruluşu tarafından belediyeye aktarılacak olan periyodik kontrol ücretinin oranına ilişkin Belediye Meclisince karar alınması ve bu orana; muayene kuruluşu ile belediye arasında imzalanan protokolde yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan bazı işletmelerin faaliyetleri eğlence vergisine tabi olmasına rağmen işletmelerden eğlence vergisi alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun eğlence vergisinin konusunu belirleyen 17'nci maddesinde, bu Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi olduğu; "Mükellef" başlıklı 18'inci maddesinde ise verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Matrah" başlıklı 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, matrahın biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için tespit edileceği belirtilmiştir.

Vergi Dairesi Başkanlığından temin edilen veriler incelendiğinde; faaliyet konusu playstation salonu, bilardo salonu gibi eğlence vergisinin konusuna giren işyerleri olduğu görülmüştür. Söz konusu iş yerlerinin eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatına ilişkin yapılan örneklem çalışmasında 30 iş yerinden (13 internet salonu, 9 oyun salonu, 8 adet canlı izin belgesi almadan canlı müzik faaliyetinde bulunan işletme) hiçbirisi hakkında mükellefiyet tesis edilmediği görülmüştür.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; gerekli çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, söz konusu verginin takip ve tahsilinin yapılmaması, İdare gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, mevzuat hükümleri uyarınca eğlence vergisinin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 28: İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre indirimli emlak vergisinden yararlanan kişilere ilişkin olarak gerekli araştırmaların yeterince yapılmadığı görülmüştür.

Türkiye sınırları içinde bulunan binalar “bina vergisine” tabidir ve bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler ödemektedir.

1319 sayılı Kanun’da söz konusu vergiye ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmış, Kanun’un birinci kısmının ikinci bölümünde muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan daimi ve geçici muafiyetlerin dışında Kanun’un “Nispet” başlıklı 8’inci maddesinde aynen;

“ ...

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

...” ifadesine yer verilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanının (eskiden BKK) kararı ile sıfıra kadar indirilebileceği düzenlenmiştir.

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

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

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

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

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

Muafiyet tanınan kişilerin beyan durumlarının doğruluğu ve şartların sağlanıp sağlanmadığı, ilgili servis ve personelce tespit ve tetkik edilmeli, etkin bir sorgulama mekanizmasının kurulması gerekmektedir. Buna mukabil yapılan incelemede indirimli emlak vergisi oranından yararlanan kişiler hakkında kurum ve kuruluşlardan yeterli bilgi alınarak etkin bir inceleme yapılamadığı; indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilerden bir kısmının istenen şartları sağlamadığı görülmüştür. Bu kapsamda İdarede toplam 18.564 kişiye ait sicilde emlak vergisi muafiyeti işlendiği görülmüştür. Bunlardan örneklem teşkil etmesi için 100 tanesi üzerinde yalnızca mesken yönünden yapılan kontrol sonucunda 7 tanesinin muafiyetten yararlanma koşulunu kaybettiği görülmüştür. Bu durumda kalan 18.464 kişi hakkında yapılacak hem mesken yönünden hem de sosyal güvence yönünden yapılacak bir kontrolde yüksek miktarda kişinin daha muafiyetten yararlanma koşulunu kaybetmiş olacağının tespit edileceği kanaati edinilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından;bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulguda ifade edilen indirimli emlak vergisi oranından yararlanan

kişiler hakkında etkin bir takip, tetkik ve araştırma mekanizmasının kurulup Vergi Dairesi, SGK ve Tapu Müdürlüğü gibi doğrudan ilişkili kurumlar ile koordinasyon sağlanarak indirimli oran uygulamasında suistimallerin önlenmesine çalışılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, indirimli bina vergisi uygulanacak mükelleflerin gerekli şartları sağlamaları noktasında etkin bir takip, tetkik ve araştırma mekanizmasının kurulması; emlak vergisi gelir kaybının önlenmesine ve indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin, cezası ve gecikme faizi ile birlikte alınmasına imkân sağlayacaktır.

BULGU 29: Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması

İdare hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerinden bir kısmına ilişkin mükellefiyetin sağlanmayarak ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilan ve reklam vergisinin konusunu düzenleyen 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, vergiye tabi olduğu ifade edilmiş olup,

“Mükellef ve Sorumlu” başlıklı 13'üncü maddesinde ise; ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri, mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 15'inci maddesinde, dükkan, ticari, sınai müesseseler ile serbest meslek erbaplarınca çeşitli yerlere asılan ve takılan levha, yazı, resim gibi her çeşit sabit ilan ve reklamlar ile ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların metre karesinden yıllık olarak alınabilecek taban ve tavan tutarlara ilişkin belirleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve sorumluluk sahasında bulunan işyerleri tarafından asılan tabela, levha, ışıklı tabela vb. aracılığıyla yapılan her çeşit ilan ve reklamlardan m² başına ilan ve reklam vergisi alınması gerekmektedir.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı ile Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; Pendik ilçe sınırları içerisinde 51.556 adet aktif vergi mükellefi olduğu, İdare bünyesinde 2.293 adet ilan ve reklam vergisi mükellefinin bulunduğu (beyan sayısı 4.508’dir), işyerlerinin bir kısmının büyükşehir belediyesi sorumluluğunda olan meydan, bulvar, cadde ve anayollar üzerinde olduğu görüldüğünde, İdare hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve vergi mükellefi olduğu halde ilan ve reklam vergisi mükellefi olmayan kişi ya da kuruluşlara yönelik İdare tarafından saha kontrollerinin yeterince gerçekleştirilmediği ve mevcut ilan ve reklam vergisi mükelleflerinin beyanlarının ise eski tarihlerde verilen beyanlar olduğu, söz konusu ilan ve reklam vergisi unsurlarının değişmesine yönelik de saha kontrollerinin yeterince yapılmadığı ve eski beyanlar üzerinden tahakkuk kayıtlarının gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulguda ifade edilen söz konusu bulguda ifade edilen ilan ve reklam vergisinin kapsamına giren işyerlerinin mükellefiyet bilgilerinin Vergi Dairesinden yazışma ile temin edilmesi ve gelen cevap yazısı doğrultusunda yerinde denetim yapılarak ilan ve reklam vergisi tahakkuku ve tahsil işlemleri yapılmasının sağlanacağı ve ayrıyeten Belediye nezdinde yoklama ve tebligat ekibinin de çalışmalarını artırdığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından sunulan hizmetlerin finansmanı için önemli bir gelir kaynağı olan ilan ve reklam vergisine ilişkin gerekli saha çalışmaları yapılmak suretiyle mükellefiyetlerin sağlanarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 30: İmara Aykırı Yapılara Yönelik Olarak Alınan Encümen Kararlarının Uygulanmaması

Belediye sınırları içerisinde İmar Kanunu’na aykırılığı tespit edilerek, imara aykırı yapının kaldırılmasına ilişkin yıkım kararı alınan yapıların yıkımının yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar” başlıklı 32’nci maddesinde, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının öğrenilmesi üzerine ilgili idarece o andaki inşaat durumunun tespit edileceği, yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağı, bir nüshasının da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne

gönderileceği, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği, aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafinin yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilerin mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların, aykırılıklarının verilen süre sonunda giderilmemesi sonucunda Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alınmalı ve altı ay içerisinde söz konusu karara konu yapılar yıkılmalıdır. Aksi takdirde, altı ay içerisinde yıkımı yapılmayan yapılar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yıktırılacak ve yıkımın maliyetinin %100 fazlası ile İdareden tahsil edilecektir.

Ancak, belediye encümeni tarafından İmar Kanunu'na aykırılığı sebebiyle yıkım kararı alınan yapıların incelenmesi neticesinde; 31.12.2024 tarihi itibarıyla (2024 yılına ilişkin) yıkım kararı alınan toplam 162 adet yapı hakkında yıkım kararı alınmasına karşın bunlardan 153 tanesinin yıkımının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; raporda yıkım kararı alınan yapıların çoğunluğunun çatı piyesli dairelerde piyes alanının büyütülmesi ve kaçak kat yapılması gibi sebeplerden kaynaklandığı, bu tür kaçak yapıların uzun süren hukuki süreçler ve kanuni engeller nedeniyle imalatın tamamlanması ve ikamet edilmesi gibi durumlara yol açtığı, yıkım gerektiren bu yapıların tahliye edilmesi gereken yapılar olup iş sağlığı ve güvenliği bakımından risk oluşturabildiği, yapının projeye uygun hale getirilmesi için yapılan imalatların yıkım işlemini daha da zorlaştırdığı, bazı durumlarda ise encümen kararlarında yıkım kararı

alınmış olsa da sahada aslında yapım gerektiren durumlarla karşılaşılabilirdiği, kaçak yapılara bağlanan altyapı hizmetlerinin sonlandırılması, bireysel veya toplu dirençlerin önlenmesi, güvenliğin sağlanması ve kamuya ait arazilerde yetkililerin iştiraki gibi konularda ilgili kurumlarla iş birliği yapılmasının gerektiği, tüm bu faktörler birlikte değerlendirilerek mevcut imkanlar doğrultusunda yıkım planlarının düzenlendiği ve organizasyon yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, yıkım kararı alınan toplam 162 adet yapı hakkında yıkım kararı alınmasına karşın bunlardan 153 tanesinin yıkımının yapılmayıp sadece 9 tanesinin yıkımının yapılmış olduğu dikkate alındığında bahis konusu yıkım planlarının düzenlenmesinde ve organizasyonun hazırlanmasında yetersizlik olduğu açıktır. Kaldı ki söz konusu yıkım plan ve organizasyonun da yukarıda değinilen sürelerin gözönüne alınması suretiyle yapılması gerektiği de izahtan varestedir.

Sonuç olarak söz konusu İmar Kanunu'na aykırı olan ve haklarında Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alınan yapıların, mevzuat gereğince yıkımlarının yapılması için İdarenin gerekli iş ve işlemleri başlatması gerekmektedir. Aksi takdirde ilgili Bakanlık tarafından yapılacak yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile tahsil edilebileceği ve Belediyenin ek mali külfete maruz kalacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 31: Alınan Depozito ve Teminatların Vadesine Göre Muhasebeleştirilmemesi

Nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların muhasebe kayıtlarına vadelerine göre alınmadığı, hem bir yıldan uzun süre içerisinde iade edilecek teminatların hem de bir yıldan kısa süreliğine muhafaza edilen teminatların Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar grubunda yer alan 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedildiği ve 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı bölümünün “Hesabın niteliği” başlıklı 320'nci maddesinde;

“Alınan depozito ve teminatlar hesabı, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlardan bir yıldan daha uzun bir süre içinde iade edilecek olanların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Mezkûr Yönetmeliğin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 321'inci maddesinde ise;

“(1) Alınan depozito ve teminatlar hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Depozito ve teminat olarak tahsil edilen tutarlardan bir yıldan daha uzun bir süre içinde iade edilecek olanlar bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.

b) Borç

1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak kaydedilir. ...” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından bulgu konusu tespite iştirak edildiği ve bu doğrultuda hareket edilmeye başlandığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır. Ancak uygulamaya 2025 yılı içinde başlanıldığından 2024 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak bahsedilen mevzuat hükümleri gereğince, nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlardan bir yıldan daha uzun bir süre içinde iade edilecek olanlar 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmeli, bu hesapta kayıtlı olup izleyen faaliyet döneminde iade edilecekler ise dönem sonunda 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına aktarılmalıdır. Hem mevzuata uygunluk açısından hem de muhasebenin dönemsellik ilkesine aykırılık teşkil edilmemesi bakımından 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında kaydedilmiş olup, bir yıldan daha uzun bir süre içinde iade olunacak depozito ve teminatların 430- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına aktarılarak takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 32: Mevzuatta Harç Konusu Yapılan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda harç konusu yapılan hizmetler için İdare tarafından ayrıca teknik eleman ücretleri, yapı kullanma izin belgesi ücreti, toprak döküm tesviye ücreti ve yeni açılacak iş yerlerinden ruhsat ücreti tahsil edildiği görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla

konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak “karşılıklı” ve “belirli bir hizmet bedeli” olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

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

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

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

Mezkûr Kanun ve bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun’da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için Belediye meclisince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği, söz konusu ücretlerin zorunlu tutulduğu, ödenmemesi durumunda harç konusu hizmetin de İdare tarafından

tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin bazı örneklere aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir.

a) İnşaat ruhsat ücretleri (Teknik eleman ücreti)

2464 sayılı Kanun'un Ek 1 ile Ek 6'ncı maddelerinde bina inşaat harcı düzenlenmiş, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatına ilişkin inşaat ruhsatı alınması bina inşaat harcına tabi tutulmuştur. Söz konusu harç yapı ruhsatının alınması ile ilişkilendirilmiş, bir başka deyişle bu harcın konusunun ruhsatın alınması aşamasında verilen hizmetler olduğu ifade edilmiştir.

Yapı ruhsatının ne olduğuna, hangi kurumlar tarafından hangi şartlar dâhilinde verileceğine 3194 sayılı İmar Kanunu'nda detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde Kanun kapsamına giren bütün yapılar için belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesi alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş, "Ruhsat alma şartları" başlıklı 22'nci maddesinde ise yapı ruhsatiyesi için yapılacak başvuruda dilekçe ekine mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri gibi belgelerin ekleneceği belirtilmiştir. Aynı maddede belediyeler tarafından ruhsat ve eklerinin yani tüm projelerin incelenerek eksik veya yanlış bulunmuyorsa yapı ruhsatiyesinin verileceği ifade edilmiştir. Görüleceği üzere yapı ruhsatının verilmesinde temel hizmet belediyede görevli teknik elemanlar tarafından ilgili projelerin incelenip onaylanması ve ruhsatın tanzim edilerek ilgili kişiye verilmesidir.

İdare tarafından yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında ruhsatın incelenmesi sebebiyle teknik eleman ücreti istendiği, söz konusu ücretin harç gibi zorunlu tutulduğu ve ödenmemesi durumunda yapı ruhsatının da düzenlenmediği görülmüştür. Söz konusu ücret binanın kullanım türüne ve alana göre değişen miktarlarda her bağımsız bölüm için hesaplanmakta ve uygulanmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; bina inşaat harcı yapı ruhsatının alınması hizmeti karşılığı ödenmekte, yapı ruhsatı ise teknik elemanların inceleme ve çalışmasını kapsamaktadır.

Dolayısıyla yapı ruhsatı verilirken hem bu hizmetin karşılığı olan bina inşaat harcının alınması hem de bu hizmetin asli unsuru olan teknik eleman incelemesi için ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Söz konusu husus tek bir hizmet için mükerrer ücretlendirme

sonucunu doğurduğu gibi harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi anlamını da taşımaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; yapı kullanma izin belgesi iş ve işlemleri esnasında Belediyece verilen teknik hizmetlerin, yapının sadece ruhsat proje ve eklerine uygun olarak yapıldığının kontrolü dışında birçok iş ve işlemi de kapsamakta olduğu, 3194 sayılı Kanun dışında değişen mevzuat hükümlerinin getirmiş olduğu yükümlülükle ilgili tüm iş ve işlemlerin de teknik personellerce yürütülmesi gerekliliği nedeniyle 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesi kapsamında teknik eleman ücreti alındığı ifade edilmiştir.

Ancak idarenin bu açıklamalarına katılmak mümkün değildir. Zira, gerek 2464 gerekse de 3194 sayılı Kanunlarda yapı ruhsatının neyi ifade ettiği, söz konusu belgenin verilmesi için ilgili idareler tarafından hangi hizmetlerin sunulacağı ve kontrollerin yapılacağı açıkça belirtilmiş, söz konusu hizmetlerin sunulması karşılığında belediye tarafından harç bedeli alınacağı tereddüte mahal vermeyecek açıklıkta hükme bağlanmıştır. Söz konusu hizmetlerin içerisinde yer alan ve teknik elemanlar tarafından yerine getirilen hizmetler için harç dışında ayrıca çeşitli adlar altında ücret belirlenmesi mevzuata aykırıdır. Her ne kadar İdarece 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesine atıf yapılmak suretiyle ilgililerin talepleri üzerine yapılan hizmetler için söz konusu ücretlerin alındığı ima edilmişse de, yapılan denetimlerde söz konusu ücretler ödenmeden yapı ruhsatı alınamadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin İdare tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

b) İskân ücretleri (Teknik eleman ücreti ve yapı kullanma izin belgesi ücreti)

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

Söz konusu ücretlerden teknik eleman ücreti her bağımsız birim için yapının kullanım türüne göre değişen miktarlarda tahsil edilmektedir. Yapı kullanma izin belgesi ücreti ise yapının kullanım türüne göre değişen miktarlarda alan hesabına göre alınmaktadır. Bu ücret kanunen alınması gereken yapı kullanma izin harcının da oldukça üstündedir.

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

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

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

Bir başka deyişle yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, mezkûr harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken hem yapı kullanma izni harcının alınması hem de inceleme yapan teknik elemanlar için ayrıca ücret talep edilmesi mevzuata uygun değildir. Aynı şekilde "Yapı Kullanma İzin Belgesi Ücreti" adı altında iskân harcının konusuna giren hizmetler için ücret talep edilmesi de doğru bir uygulama değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; yapı kullanma izin belgesi iş ve işlemleri esnasında Belediyece verilen teknik hizmetlerin, yapının sadece ruhsat proje ve eklerine uygun olarak yapıldığının kontrolü dışında birçok iş ve işlemi de kapsamakta olduğu, 3194 sayılı Kanun dışında değişen mevzuat hükümlerinin getirmiş olduğu yükümlülükle ilgili tüm iş ve işlemlerin de teknik personellerce yürütülmesi gerekliliği nedeniyle 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesi kapsamında teknik eleman ücreti alındığı ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere, harç konusu bir hizmet için hangi ad altında olursa olsun, ücret alınmasının hukuka uyarlığı bulunmamaktadır.

c) Hafriyat taşıma belgesi düzenleme ücreti

İdare tarafından yapı ruhsatına başvuran kişilerden hafriyat taşıma belgesi düzenleme ücreti ücreti adı altında bir bedel talep edildiği görülmüştür. Başvuru aşaması veya sonrasında

toprak dökümüne ilişkin Belediye tarafından kamyon, doldurma-boşaltma, döküm yeri gibi herhangi bir hizmet sunulmamasına ve bu konuda başvuru sahipleri tarafından herhangi bir istekte bulunulmamasına rağmen yapı ruhsatı almak isteyenlerden Belediye Meclisince belirlenen tarife göre zorunlu olarak mezkûr ücret alınmakta, ücretin ödenmemesi durumunda yapı ruhsatı da düzenlenmemektedir.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinde imar ile ilgili harçlar düzenlenmiş, bu kapsamda; zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'te de bu harca ilişkin detaylı düzenlemelere yer verilmiş, zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcında geçen "toprak hafriyatı" ifadesinin "temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütünü" belirttiği ifade edilmiştir.

Söz konusu hizmet açıkça harç konusu yapıldığından aynı hizmet için ayrıca ücret talep edilmesi mümkün değildir. Şayet harç dışında bir ücret talep edilecek ise harç konusu hizmet dışında kamyon temini, taşıma gibi bir hizmet sunulmalı ve hizmetten yararlanmada gönüllülük ilkesi getirilmelidir. Aksi bir uygulama Kanun'da belirtilen harç tutarının zımni olarak arttırılmasından ve kanuni sınırların aşılmasından öte bir anlam taşımayacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; hafriyat taşıma belgesinin yapı ruhsatının verilip verilmemesi ile alakalı bağlayıcılığının bulunmadığı, hafriyat taşıma belgesinin düzenlenmesinin şahısların müracaatı ve isteğine bağlı olup 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesi gereğince hafriyat taşıma belgesi düzenleme ücreti için Belediye Meclisinden onaylı ücret tarifesine binaen ücret alındığı ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda da değinildiği üzere İdare tarafından yapı ruhsatına başvuran kişilerden hafriyat taşıma belgesi düzenleme ücreti ücreti adı altında bir bedel talep edildiği görülmüştür. Başvuru aşaması veya sonrasında bu konuda başvuru sahipleri tarafından herhangi bir istekte bulunulmamasına rağmen yapı ruhsatı almak isteyenlerden mezkur ücretin alındığı anlaşılmaktadır.

d) Ruhsat ücreti (Yeni açılacak işyerlerinden)

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

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

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

"Ruhsat" kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te işyeri açılması için bazen "ruhsat" bazen "izin" ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, 2464 sayılı Kanun'da yer alan işyeri açma izni harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır.

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

Yapılan incelemede, iş yeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni haricinde ruhsat ücreti adı altında bir bedel daha alındığı, söz konusu bedelin işyerinin niteliğine göre değişen miktarlarda tarife cetvellerinde belirlendiği görülmüştür. Söz konusu ücretler ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, bulgu konusu ücretlerin Kanun'da harç konusu yapılmayan ve hizmet karşılığı olarak alınan ücretler olduğu, İdareye gelir sağlayıcı olması nedeniyle uygulanmasında kamu yararı bulunduğu ifade edilmiştir.

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

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Belediye Meclisinin 05.12.2024 tarih ve 96 sayılı kararına göre ücret tarifeleri belirlendiğinden bu konuda herhangi bir işlem yapılmadığı, uygulamanın bu tarife üzerinden yürütüldüğü ve mevzuata aykırı bir işlem yapılmadığı belirtilmiş olsa da, söz konusu açıklamanın kabulü mümkün değildir. Zira, bulguda eleştiri konusu yapılan husus tam olarak mezkûr hizmet karşılığında işyeri açma izni harcı dışında bahsedilen ücretin alınmasıdır.

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesinde işyeri açma izni harcı düzenlenmiş ve işyerinin açılmasının bu harca tabi olduğu belirtilmiştir. 3572 sayılı Kanun ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te işyeri açma ve çalışma ruhsatı verileceği zaman

belediye tarafından sunulacak hizmetler ve nelerin kontrol edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla işyeri açma izni harcı zaten açılacak iş yerinin mezkûr Kanun ve Yönetmelik’e uygun olup olmadığının incelenmesi hizmeti karşılığında alınmaktadır. Söz konusu hizmet için ayrıca ücret talep edilmesi bulgunun konusunu oluşturmaktadır.

Her ne kadar İdare tarafından, ilgililerin talepleri üzerine yapılan hizmetler için söz konusu ücretlerin alındığı ima edilmişse de, yapılan denetimlerde söz konusu ücretler ödenmeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınamadığı, dolayısıyla ilgilinin talebinden ziyade harç benzeri zorunlu bir bedelin İdare tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, İdare tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir. Sonuç olarak, yukarıda yer alan ücretlerin tekrar gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyumlu hale getirilmesi önem arz etmektedir.

e) İş Deneyim belgesi düzenleme ücreti

Pendik Belediyesi tarafından yapılması mevzuatla zorunlu kılınan “iş deneyim belgesi verme” hizmetinin, Belediye Meclis Kararı ile yürürlüğe konulan gelir tarifesi marifetiyle ücrete tabi tutulduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97’nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun’da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu ve belediyelere tekel olarak verilmiş işlerin kendi özel hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde ise, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek, belediye meclislerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “İş deneyim belgelerinin verilmesi” başlıklı 47’nci maddesinin birinci fıkrasında, iş deneyim belgelerinin, talepleri halinde, ilgilinin iş ve/veya mesleki tecrübesini tevsik amacıyla; yüklenicilere, yükleniciye karşı bir sözleşme

ile taahhüt ettiği iş bölümünü bitiren alt yüklenicilere, mimar veya mühendis olmak şartıyla denetleme veya yönetme görevlerinde bulunanlara talep tarihini izleyen 30 gün içinde belge düzenlemeye yetkili mercilerce düzenleneceği ve verileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30.8.3. maddesinde ise, EKAP üzerinden düzenlenen iş deneyim belgesinin, çıktısı alındıktan sonra belgeyi onaylamaya yetkili kişi tarafından isim ve unvanı belirtilmek suretiyle imzalanıp mühürlendikten sonra ilgiliye verileceği hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesi, harç veya katılma payına konu edilmeyen hizmetler karşılığında, tüm belediyelere ücret alabilme imkânı tanımıştır. Belediye meclislerinin düzenleyecekleri tarifelerle belirlenecek bu ücretlerin, ilgisinin isteğine bağlı bir hizmete binaen öngörülmesi ve belediyelerin tekel olarak yürüttükleri faaliyetlere ilişkin olmaması gerekmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de, 26/01/2011 tarih ve 2009/42 E., 2011/26 K. sayılı kararında, “... *harç veya katılma payı konusu yapılmamış olan ve ilgililerin isteği üzerine sunulacak olan hizmetler için belediyelerce sadece 'ücret' istenilebilecektir. Kurala göre, ilgililerin isteği olmaksızın yapılan hizmetler ile kanunlarda veya sair mevzuatta belediyece yapılması zorunlu kılınan hizmetler için ücret alma yetkisi bulunmamaktadır. Kuralın verdiği yetki çerçevesinde belediye meclislerince ücret tarifesine konu edilebilecek hizmetler, kişilerin tamamen kendi isteklerine ve tercihlerine bağlı olarak yararlanacakları hizmetlerdir.*” ifadeleriyle, ücrete tabi faaliyetlere açıklık getirmiştir.

İş deneyim belgesinin düzenlenmesine ilişkin hususlar, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 47 vd. maddelerinde ayrıntılarıyla hükme bağlanmıştır. Buna göre, söz konusu belge, herhangi bir başvuru olmaksızın da düzenlenebilmektedir. Ancak yüklenicinin ilgili mercie başvurması halinde, başvuru tarihinden itibaren 30 gün içinde belgenin düzenlenerek müracaatın sonuçlandırılması gerekmektedir. Yani idareye başvurulması, söz konusu süreci isteğe bağlı bir hizmet olmaktan çıkarmakta, aksine zorunlu bir faaliyet haline getirmektedir. Hatta bu suretle söz konusu faaliyet, idareye bir görev olarak yüklenmektedir. Ayrıca bu belgenin alınması, ilgilisi için de zorunluluk arz etmektedir. Çünkü başka ihalelere katılma sürecinde, iş deneyim belgesi, kamu kurum ve kuruluşları tarafından aranmakta ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu sebeple anılan belgenin düzenlenmesi ve verilmesi hizmetinin, hem idare hem de ilgilisi bakımından isteğe bağlı bir faaliyet olduğundan bahsedilemeyecektir. Buna ek olarak, söz konusu belgeye ilişkin iş ve işlemleri yapabilecek

olan tek merci, ihaleye konu işten yararlanan kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Bu husus, bahse konu Yönetmelik'in 47'nci maddesinde de zikredilmiştir. Dolayısıyla iş bitirme belgesini düzenleme tekelinin, anılan konumdaki idari mercilerde olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Pendik Belediyesi gelir tarifiesi üzerinde yapılan inceleme neticesinde, “İş Deneyim Belgesi Düzenleme Ücreti” adı altında iş deneyim belgesi almak isteyen yüklenicilerden ücret talep edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; iş deneyim belgesinin düzenlenmesinin şahısların müracaatı ve isteğine bağlı olup 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesi gereğince iş deneyim belgesi düzenleme ücreti için Belediye Meclisinden onaylı ücret tarifiesine binaen ücret alındığı ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere, harç konusu bir hizmet için hangi ad altında olursa olsun, ücret alınmasının hukuka uyarlığı bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda açıklanan nedenlerle isteğe bağlı olmayan ve yürütülmesi başka kurum kuruluşlara bırakılmayan belge düzenleme işinin, 2464 sayılı Kanun'un anılan hükmü bağlamında değerlendirilmesi ve ücret tarifiesine konu edilmesi mümkün değildir.

BULGU 33: Vadesinde Ödenmeyen Vergi Borçları ve İdari Para Cezaları ile İlgili Haciz İşlemlerinin Zamanında Başlatılmaması

İdarece vadesinde ödenmeyen vergi borçları ve idari para cezaları ile ilgili haciz işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin Gelirleri” başlıklı 59'uncu maddesinin bendinde vergi gelirleri, (f) bendinde ise ceza gelirleri belediyenin gelirleri arasında sayılmıştır. Belediyelerin toplamaya yetkili olduğu vergiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olup bunlar; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, çevre temizlik vergisi ve diğer çeşitli vergilerdir. Ayrıca 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre emlak vergisi de belediye gelirleri arasında gösterilmiştir. Vergi borçları ile ilgili 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 55'inci maddesi gereğince ödeme emri düzenlenmektedir.

Belediyenin uygulamaya yetkili olduğu idari para cezaları ise mevzuattaki çeşitli kanunlarla (5326 Sayılı Kabahatler Kanunu, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 2872

Sayıllı Çevre Kanunu v.b.) düzenlenmiştir. İdari para cezaları öncelikle bir tutanağa bağlanmakta ve ardından Belediye Encümeni onayına sunulmaktadır. Encümen tarafından onaylanan tutanak, ceza ihbarnamesi olarak ilgililerine tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içerisinde (vadesinde) ödendiği takdirde tahsilat gerçekleşmiş olmaktadır. Aksi takdirde, ödenmeyen idari para cezası ile ilgili yine ödeme emri düzenlenmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı, ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Ödeme emrinin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde borcun ödenmemesi durumunda ise, söz konusu Kanun'un 62'nci maddesi gereğince haciz işlemlerine başlanması gerekmektedir.

Konu ile ilgili İdare tarafından geçmişten bu yana tahsil edilemeyen vergi borçlarının 2024 yılı sonu itibari ile borç ve yapılan haciz miktarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 16: Vergi Gelirleriyle İltintili Toplam Borç - Haciz Miktarına İlişkin Tablo

Gelir Türü	Toplam Borç (TL)	Hacze Konu Borç Miktarı
Emlak Vergisi	428.677.414,68	71.801.737,22
Çevre Temizlik Vergisi	23.677.704,91	3.062.005,96
İlan Reklam Vergisi	7.495.895,66	1.380.673,85
Toplam	383.606.567,16	76.244.417,03

Konu ile ilgili İdare tarafından geçmişten bu yana tahsil edilemeyen para cezalarının 2024 yılı sonu itibari ile tutar, sorumlu sayısı ve yapılan haciz miktarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 17: İdari Para Cezalarıyla İltintili Toplam Borç - Sorumlu Sayısı - Haciz Miktarına İlişkin Tablo

Cezayı Uygulayan Birim	Toplam Borç (TL)	Sorumlu Sayısı	Hacze Konu Borç Miktarı
------------------------	------------------	----------------	-------------------------

Zabıta Müdürlüğü	105.612.612,53	1548	48.473.963,12
Yapı Kontrol Müdürlüğü	4.889.543,10	18	2.761.413,89
Toplam	2023/980195	1566	51.235.377,01

Yapılan incelemede; vadesinde ödenmeyen vergi borçları ve idari para cezaları ilgili mükellef ve sorumlulara ödeme emri gönderildiği ancak bunlardan tebliğ tarihini takip eden on beş gün içerisinde ödeme yapmayanlar hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinde yer alan haciz işlemlerinin uygulanmasında eksiklik bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve haciz işlemine konu olan 459.851.015,25 TL tutarındaki vergi alacağının 06.05.2025 tarihi itibarıyla 378.188.216,42 TL'ye gerilediği, 1.566 kişiye ait haciz işlemine konu 110.502.155,63 TL tutarındaki idari para cezası alacağının ise 06.05.2025 tarihi itibarıyla 104.061.873,88 TL'ye gerilediği, haciz işlemlerinin ilgili mevzuat çerçevesinde gerekli yasal süreçler işletilerek yürütülmekte olup alacakların tahsiline yönelik çalışmaların artırılacağı ifade edilmiştir. Ancak, halihazırda vadesinde ödenmeyen vergi borçları ve idari para cezalarının henüz bir kısmı hakkında haciz işlemlerinin başlatıldığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Kanun'un "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek Belediye başkanına verilen görevler arasındadır. Bu kapsamda, ilgililer tarafından ödenmeyen vergi borçları ve para cezaları ile ilgili İdarenin haciz işlemlerini mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırması gerekmektedir.

BULGU 34: Kentsel Dönüşüm İşleri İçin Aktarılan Kaynağın Cari Hesaba Aktarılması

Kamu idaresinin kentsel dönüşüm özel hesabına aktarılan kaynağı cari hesaba aktarmak suretiyle kullandığı tespit edilmiştir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde dönüşüm gelirlerinin Kanunda belirtilen amaçlar dışında kullanılamayacağı ve Yönetmelik'in 8'inci maddesinde özel hesaptan TOKİ, İdare ve İller Bankası A.Ş.'ye aktarılan tutarların

muhasabesinde, bu Yönetmelikte yer alan çerçeve hesap planı kullanılacağı ve bu muhasebeleştirme işlemlerinin, söz konusu Kurumlarca bütçe sistemlerinden ayrı olarak tutulacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin devamında da çerçeve hesap planı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 11'inci maddesinde Bakanlık ve İdarelerce bu Yönetmelik kapsamında yapılacak harcamalarda; ilgisine göre, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yine Yönetmelik'in 20'nci maddesinde Kanun kapsamında kaynak aktarım talebinde bulunanlardan Çevre ve Şehircilik Bakanlığına hitaben yazılan müracaat yazısı ile her bir iş kalemi için ayrı ayrı hesaplanmış yaklaşık maliyet hesap cetveli veya ihale bedelini ve iş kalemlerini gösterir dokümanlar isteneceği; eğer iş 6306 sayılı Kanun'un 6/A maddesine göre yapılmış ise bu bilgi ve belgeler olmaksızın sadece Bakan onayıyla aktarım yapılabileceği, kaynak aktarım talebinin, Genel Müdürlükçe değerlendirildikten sonra, uygun görülen taleplerin Bakan onayına sunulacağı, Bakan tarafından uygun görülen tutar kadar kaynak aktarımının tutarı belirleneceği ve maddenin devamında Kanunun 8'inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca; Bakanlık ile İdare, TOKİ ve İller Bankası arasında Bakan tarafından imzalanan protokollerde aktarılacak kaynak tutarına protokolde açıkça yer verilmesi halinde, kaynak aktarımı için ayrıca Bakan onayı aranmayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre kaynak aktarımı yapılan idareye, Yönetmelik'in 20'inci maddesinde açıklanan usuller çerçevesinde kaynak aktarımı yapılması mümkün olup; aktarılan kaynaklarını sadece kentsel dönüşüm faaliyeti için kullanılması ve Yönetmelik'in öngördüğü ayrı bir muhasebe sisteminde izlemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede idareden, kaynak aktarım talebinin hangi usul kapsamında yapıldığına dair belge sorumlulardan talep edilmiş; ancak herhangi bir belge sunulmamıştır.

Diğer taraftan, 09.08.2024 tarihinde Bakanlığa hitaben yazılan yazıda "6306 sayılı Kanun kapsamında yapılacak iş ve işlemler" açıklamasıyla kaynak talep edildiği ve 05.09.2024 tarihinde dönüşüm hizmetlerinde kullanılmak üzere 25.000.000 TL kaynak aktarımının 102 Banka Hesabı borç ve 362 Fonlar ve Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı alacak çalıştırılmak suretiyle kayıtlara alındığı görülmüştür. Daha sonrasında ise kentsel dönüşüm işleri için gelen bu kaynağın kentsel dönüşüm proje özel hesabı banka hesabından 06.09.2024 tarihinde 10.000.000 TL, 09.09.2024 tarihinde 10.000.000 TL ve 19.09.2024

tarihinde 5.000.000 TL olmak üzere parçalar halinde belediyenin banka nezdinde bulunan cari hesabına aktarıldığı görülmüştür. İkinci defa 26.12.2024 tarihinde kentsel dönüşüm işleri için idareye tekrar 25.000.000 TL kaynak aktarımı yapılmıştır. Yine kaynak aktarımının 102 Banka Hesabı borç ve 362 Fonlar ve Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı alacak çalıştırılmak suretiyle kayıtlara alındığı ve daha sonra aktarılan kaynağın kentsel dönüşüm proje özel hesabı banka hesabından 15.01.2025 tarihinde 10.000.000 TL ve 03.02.2025 tarihinde 15.000.000 TL olmak üzere belediyenin cari hesabına aktarıldığı görülmüştür.

Sorumlular Belediyenin kentsel dönüşüm faaliyeti kapsamında “Pendik Belediyesi Ana Hizmet Binası ve Bahçelievler Mahallesi Meydan Altı Katlı Otoparkı Yapımı” işini yürüttüğünü ve söz konusu kaynak aktarımlarının bu iş için gönderildiğini belirtmiştir. Ancak, bu işe ilişkin olarak yükleniciye 2024 yılında yapılan en son ödemenin 26.01.2024 tarihinde yapıldığı ve yıl içinde başka bir ödeme yapılmadığı idare yetkililerince bildirilmiştir.

Dolayısıyla cari hesaba aktarılan tutarların dönüşüm faaliyetlerinde kullanılmadığı ve ayrıca kaynak aktarımının yukarıda açıldığı şekilde muhasebeleştirilmesi ile daha sonrasında kaynağın belediye cari hesabına aktarılması göz önüne alındığında Yönetmelik’in yukarıda yer verilen hükümlerine göre kentsel dönüşümüne ilişkin işlerin belediye bütçesinden ayrı olarak yürütülmediği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında cari dönemden itibaren Kentsel Dönüşüm hesabından yapılması gereken ödemelerin, herhangi bir aktarım yapılmaksızın doğrudan bu hesaptan gerçekleştirileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, dönüşüm faaliyetleri için aktarılan kaynağın cari hesaba aktarılmasının ve kentsel dönüşüm özel hesabının belediye bütçesinden ayrı tutulmamasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 35: İdare Taşınmazlarının Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesi ile Kiralanması

İdarenin taşınmaz kiralamaları incelendiğinde taşınmazların kiralanmasında bazen 2886 sayılı Kanun’un 51/g maddesinin kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesi;

“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”

36'ncı maddesi;

“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.”

51/g maddesi;

“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ...”

Hükümlerine yer vermiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün “Esas” usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Hal böyle iken yapılan incelemede taşınmaz kiralamalarında belediyenin bazen 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesini kullandığı görülmüştür. Aşağıda ayrıntısı gösterilen söz konusu ihalelerin, Kanunun 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile yapılması mümkün değildir. Zira, 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için – söz konusu hüküm doğrultusunda – pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un “Kapsam” başlıklı 1' inci maddesi; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşîkârdır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; “Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51.

maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer"lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu" hususu hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların "Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malları" ile "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 74'üncü maddesi gereğince, Hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenecektir.

Söz konusu madde kapsamında yayımlanmış olan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in amacının, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise;

"f) Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını,

g) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları,

ğ) Hazine taşınmazı: Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri" ifade etmektedir.

Ayrıca, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK'nın 13'üncü maddesi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğünün;

“a) Hazinesinin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,

b) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak” görevleri arasında sayılmak suretiyle düzenleme yapıldığından bahse konu husus açıkça teyit edilmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş, 10849/1 parsel üzerinde yer alan restoran işletmesine dair mevcut ihale sözleşmesinin 06.08.2027 tarihinde sona ereceği, bu tarih itibarıyla söz konusu taşınmaza ilişkin 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca açık ihale usulü ile yeni ihale sürecinin başlatılacağı, bulguda belirtilen Sahil Otoparkları ve Adak Kurban Yeri ile ilgili mevcut ihale sözleşmelerinin bugüne kadar uzamasının nedeninin 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu ve 347'nci maddeleri doğrultusunda işlemlerin yürütülmesi olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda izah edilen gerekçeler karşısında aşağıda bir kısmı tablo halinde belirtilen taşınmaz kiralama ihalelerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı hareket edilmek suretiyle gerçekleştirildiği kanaatine varılmıştır.

Tablo 18: 51-G ile İhale Edilen Taşınmazlar

Kiracı	Kullanım Şekli	Ada/Parsel	Kira Başlama Tarihi	Kira Bitiş Tarihi	Süre	Kira Bedeli (Aylık)
Avni Coşkun	Adak Kurban Yeri	0/1099	11.12.2015	11.12.2018	3 Yıl	28.825,00 TL
Pentaş	Sahil Otoparkları	*/*	03.01.2003	03.01.2006	3 Yıl	78.690,00 TL
Pentaş	Restaurant	10849/1	06.08.2002	06.08.2027	25 Yıl	88.143,00 TL

BULGU 36: Belediyenin Bazı Gelir Kalemlerine Ait Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Belediye tarafından tahakkuku yapılan gelirlerden bazılarının ait tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde; Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ise; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde; gelirlerin ve alacakların tahsili muhasebe hizmeti olarak görülmüş ve muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından sorumlu olduğu, "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde ise; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

01.01.2024 – 04.12.2024 tarihleri arası verileri gösteren Genel Bütçe Raporu üzerinde incelemede, 2024 yılına ilişkin tahakkuka bağlanan alacak miktarının toplam 5.892.575.201,73 TL olmasına rağmen tahsil edilen toplam bedelin 5.112.535.249,42 TL olduğu, buna göre tahsilat oranının % 86'da kaldığı, bu itibarla da yılına ilişkin gerçekleşen tahsilat oranının düşük olduğu görülmüştür. Bu kapsamda özellikle tahsilat oranının ilan ve reklam vergisi için % 60,39, arazi vergisi için % 59,23 ve arsa vergisi için % 55,87 olduğu dikkate alındığında bazı gelir kalemlerinde bu oranın epey düşük olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden; İdare tarafından; 6193 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un hükümleri yerine getirilmesine rağmen tahsilât oranlarının düşük kalmasının nedeninin son yıllarda yaşanan ekonomik problemler ve vergi barışı beklentisinden kaynaklandığı, yapılan çalışmalarla bahse konu vergilerde tahsilat oranının artırıldığı, vadesi geçmiş borcu olan mükelleflere yönelik tahsilat çalışmalarının da mevzuat ve fiili durum koşulları elverdiği ölçüde hassasiyetle yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, gelirlerin takip ve tahsilini mevzuata uygun olarak yerine getirmeleri gerekmektedir.

BULGU 37: İşgal Edilen Taşınmazların Tahliye Edilmemesi ve Ecrimisil Tahsilâtlarının Yeterli Düzeyde Bulunmaması

Pendik Belediyesi'nin 31.12.2024 tarihi itibarıyla ecrimisil tahakkuk tutarı 25.610.352,16 TL ve tahsilat tutarı 17.129.146,16 TL olup, tahsilât oranı ise % 66,88'dir.

2024 yıl sonunda ise 132 adet dosya bulunmaktadır. Esasen ecrimisilden kasıt gelir elde etmek değil ise de, fiili durumda ecrimisil bir gelir kalemi olarak görülmektedir. Ecrimisil, kamu idaresine ait taşınmazın, idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalden önceki hâliyle elde edilebilecek muhtemel gelir esas alınarak idarece talep edilen tazminattır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere ecrimisil gelir olmayıp, idarenin taşınmazının fuzuli işgalinden dolayı ödenmesi gereken bir tazminattır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrası hükmüne göre, belediye mallarına karşı suç işleyenler devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanmaktadır.

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

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; tahsilat oranının düşük kalmasının kısmen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi ile 6009 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 24'üncü maddeleri esas alınarak yapılan indirimlerden

kaynaklandığı, kalan diğer kısım için ise gerekli mali ve hukuki işlemlerin titizlikle yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisil borç listesine göre tespit edilen kişiler hakkında mali ve hukuki işlemlerin titizlikle yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 38: Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Alınmaması

İdarenin kendi sorumluluk alanı içerisinde ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerleri bulunmasına rağmen bu işyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde Cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim gününün Ulusal Bayram olduğu ve bu bayramın 28 Ekim günü saat 13.00'te başlayıp 29 Ekim günü de devam ettiği belirtilmiştir.

01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesiyle; 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, 12'nci maddesiyle de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Hafta tatili ve ulusal" ibaresi "Ulusal" şeklinde değiştirilmiştir.

Söz konusu madde metninde değişiklik yapılmadan önce "*Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*" şeklinde iken bahse konu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve "*Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*" şeklinde değiştirilmiştir.

Yapılan değişik sonrasında işyerlerince hafta tatili ve genel tatil günlerinde çalışılması durumunda Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olunmayacak, ancak ulusal bayram günlerinde çalışılması halinde ise söz konusu harca tabi olunmaya devam edilecektir. Yapılan incelemelerde belediye sınırları içerisinde ulusal bayram günlerinde faaliyette bulunan herhangi bir işyerine tatil günlerinde çalışma ruhsatı verilmediği tespit edilmiştir. İdare tarafından söz konusu günlerde faaliyette bulunan işyerleri için gerekli ruhsatlandırma işlemlerinin

yapılmaması Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı tahsilatının yapılamamasına ve İdarenin gelir kaybına uğramasına sebep olmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve Belediye Meclisinden ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren iş yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının alınmasını teminen Meclis Kararı tedarik edilmesi için çalışma yürütülmekte olduğu, bu kapsamda 14.05.2025 tarih E.258200 sayılı Başkanlık Oluru ile konunun Haziran ayı toplantısında görüşülmek üzere Meclise havale edildiği ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 59'uncu maddesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefinin kendisine çalışma ruhsatı verilen işyerleri olduğu belirtilmiş olup, belediye sınırları ve mücavir alan içinde söz konusu günlerde faaliyet gösteren işyerlerinin tespiti yapılarak bu harcın tahsilinin sağlanması ve İdarenin gelir kaybına uğratılmaması gerekmektedir.

BULGU 39: Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisinde Usulsüzlük Cezasının Uygulanmaması

Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi sorumlularının bazılarının beyannamelerini süresinde idareye vermediği halde bunlar hakkında usulsüzlük cezası uygulanmadığı tespit edilmiştir.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisinin beyan ve ödeme süresini düzenleyen 39'uncu maddesinde; elektrik enerjisini tedarik eden havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takibeden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirecekleri ve vergiyi aynı sürede ödeyecekleri ifade edilmiştir.

213 sayılı Kanun'un 331'inci maddesinde, vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenlerin, bu kitapta yazılı vergi cezaları (vergi ziyayı cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılacağı, 351'inci maddesinde, vergi kanunlarının şekle ve usule müteallik hükümlerine riayet edilmemesinin usulsüzlük cezasını oluşturacağı, 352'nci maddesinde, usulsüzlük cezalarının dereceleri ve bağlı cetvellere göre yapılacak cezalandırmalar hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 352'nci maddesinde vergi beyannamelerinin süresinde verilmemesi halinde 1'inci derece usulsüzlük cezasının uygulanacağı belirtilmiştir.

Buna göre vergi beyannamelerinin süresinde verilmediği taktirde 1'inci derece usulsüzlük cezasının uygulanması ve süresinde ödenmeyen vergiler için gecikme zammının alınması gerekir.

Yapılan incelemede; Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi sorumlularının bazılarının beyannamelerini kargo yoluyla belediyeye gönderdikleri, bu beyannamelerin süresinde idareye gelmediği, diğer bazı beyannamelerin de süresinden sonra idareye gönderildiği ve bunlar için 1'inci derece usulsüzlük cezasının uygulanmadığı görülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bundan sonraki süreçte usulsüzlük cezasının uygulanması ve takibi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, vergi beyannamelerini süresinde idareye bildirmeyenler hakkında gerekli cezanın uygulanması gerekmektedir.

BULGU 40: Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İşyerlerinin Bulunması

Kamu İdaresinin yetki ve sorumluk alanı içindeki bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisinin tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ifade edilmiş olup, iş yeri olarak kullanılan binalara ilişkin çevre temizlik vergisinin her yılın ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmü uyarınca ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yerlerinden alınan çevre temizlik vergisi, büyükşehir belediyesi veya mücavir alan sınırında olup olmadığına bakılmaksızın, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir.

İstanbul Defterdarlığı Pendik Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan Pendik ilçe sınırları içerisinde aktif olan iş yeri verilerinden yola çıkarak yapılan inceleme sonucunda, belediye sınırları içerisinde ruhsat alma zorunluluğu olup faaliyette bulunan 51.556 adet iş yerinin bulunduğu ve bu işyerlerinden 11.398 adedinin çevre temizlik vergisi mükellefi olduğu tespit

edilmiştir. Bu itibarla 40.158 adet iş yeri için çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin tesis edilmemesi idarenin gelir kaybına uğramasına neden olmuştur.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu hususun gereğinin yerine getirilmesini teminen gerekli yazışma ve müteakip işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye sınırları içerisinde bulunan aktif iş yerlerinden çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmeyenlerin belirlenip mükellefiyetlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 41: İstanbul Büyükşehir Belediyesinden Aktarılabak Payların Takibinin Yapılmaması

Büyükşehir belediyesince ilçe belediyelerine aktarılması gereken bazı payların tahsilatlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

a) Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Tahsil Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından toplanan kazı bedellerinin İdareye gönderilmesi gereken tutarların gönderilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Altyapı hizmetleri” başlıklı 8’inci maddesi ve “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesine dayanarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin “Hesabının oluşumu ve geliri” başlıklı 14’üncü maddesine göre;

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

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

(3) (Değişik:RG-24/12/2020-31344) Büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.” Düzenlemesi söz konusudur.

Ayrıca “İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı” başlıklı 14/A maddesinde ise; “(Ek:RG-24/12/2020-31344) (1) İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. Bu gelirler sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik’te 24.12.2020 tarihinde değişiklik yapılmıştır. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik öncesinde; büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğundaki cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanmakta ve sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılmakta iken yeni düzenleme ile söz konusu tarih sonrasında bu kapsamda elde edilecek gelirler doğrudan ilçe belediyesine gelir kaydedilmektedir. Ancak İdarenin düzenleme öncesi tarihlere ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediyesinden alması gereken tutarlar tam olarak gönderilmemiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve gerekli Meclis kararının temin edilmesi ve kurum yazışmalarının gerçekleştirilmesi suretiyle bulgu konusunun yerine getirilmesi noktasında gerekli adımların atıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 24.12.2020 tarihinden önce Büyükşehir Belediyesince aktarılması gereken 2.906.354,24 TL’nin ve bu tarihten sonrası için ilçe belediyesi yetki alanına bırakılan ve Büyükşehir Belediyesince kazı ruhsatı verilen yerlere ilişkin tahsil edilen 957.516,89 TL’nin ilçe belediyesince takibinin ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

b) Müze Paylarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından belediyeye aktarılması gereken müze payının takibinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinde:

"a) Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır.

Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirde Büyük Şehir Belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir.

Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır..." denilmektedir.

Yapılan incelemelerde; Büyükşehir Belediyesince tahsil edilen Müze giriş ücretlerinden %75'inin ilgili idareye son nüfus sayımına göre aktarılması gereken 3.134.355,21 TL'nin idare tarafından takip ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve gerekli payın taraflarına aktarılmasını teminen Büyükşehir Belediyesine yazı yazıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye tarafından gelirlerin toplanması sorumluluğu kapsamında söz konusu müze payının takip ve tahsiline yönelik işlemlerin yapılması gerekmektedir.

c) İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Paylarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla tahsil edilen eğlence vergisinden Pendik Belediyesine gönderilmesi gereken payların tahsilinin sağlanmadığı anlaşılmıştır.

5216 sayılı Kanunu'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (c) bendinde; "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe (...) belediyelerine

ayrıldıktan sonra kalan % 50'si...” hükmü gereği at yarışlarından elde edilen ve büyükşehir belediyesince ilçe belediyesine aktarılması gereken %30'luk paya tekabül eden 1.414.206,54 TL'nin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve gerekli payın taraflarına aktarılmasını teminen Büyükşehir Belediyesine yazı yazıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla tahsil edilen eğlence vergisinden Pendik Belediyesine gönderilmesi gereken payların takip ve tahsiline yönelik işlemlerin yapılması gerekmektedir.

d) İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Otopark Paylarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye muhasebe kayıtlarında yapılan incelemede İstanbul Büyükşehir Belediyesince İdareye aktarılması gereken otopark gelirlerine ilişkin payların aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendinde; *“7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe (...) belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.”* hükmü gereği yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden büyükşehir belediyesince ilçe belediyesine aktarılması gereken 1.242.342,74 TL'nin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ve gerekli payın taraflarına aktarılmasını teminen Büyükşehir Belediyesine yazı yazıldığı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan da anlaşılabacağı üzere Büyükşehir Belediyesince 2464 sayılı Kanun'un “Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay” başlıklı Mükerrer 97'nci maddesi uyarınca Büyükşehir Belediyesi tarafından belediye payı olarak tahsil edilen %5 tutarındaki müze payının %75'inin Belediyeye nüfusu oranında gönderilmesi; 5216 sayılı Kanun'un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendi uyarınca Büyükşehir Belediyesi tarafından park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin Belediyeye nüfusu oranında aktarılması, 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde ettiği eğlence vergisinin

%30 unu nüfuslarına göre ve Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabın oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca da Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi tarafından Belediye sınırları içindeki sokaklarda yapılan kazılardan elde edilen gelirin Belediyeye aktarılması ve İdarenin bu alacakların takip ve tahsilini yapması gerekmektedir.

BULGU 42: Yapı Ruhsatı Olmayan Bazı Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde yer alan ve yapı ruhsatı alınmadan kullanılan bazı binalara emlak vergisi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumunun tespit edilerek, yapının mühürleneceği ve inşaatın derhal durdurulacağı, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafin yapı sahibinden tahsil edileceği belirtilmiştir.

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 edenlerin ödemesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yapı ruhsatı alınmadan kullanılan binalarda tapu kayıtlarında bina maliki gözükmese dahi binaya malik gibi tasarruf edenlerin mükellef olarak emlak vergisi ödemesi gerekmektedir. Şöyle ki; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyetinin esas olacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; yapı ruhsatı alınmadan kullanılan binalarında emlak vergisine tabi olduğu ve bu binalara malik gibi tasarruf edenlerin emlak vergisini ödemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare İmar ve Şehircilik Müdürlüğünden alınan verilere göre 2024 yılında İdare sınırları içerisinde hakkında yıkım kararı alınıp yıkımı gerçekleştirilmeyen 132 adet yapı ruhsatı alınmadan kullanılan yapı bulunduğu görülmüştür. Bu yapılar içinse emlak vergisi tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespiti iştirak edildiği ve halihazırda yıkımı yapılmayan binalar için kaçak yapı sebebi ile kapatılmış olan vergi beyanlarının yeniden oluşturularak bu yapılar için emlak vergisi tahakkuk işleminin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak, yapı ruhsatı alınmadan kullanılan bazı binalara ilişkin emlak vergisi tarh ve tahakkuk işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 43: Ruhsatsız Olduğu Tespit Edilen İş Yerlerinin Bazılarına İdari Para Cezası Uygulanmaması

İşyeri açma izni olmadan faaliyette bulunan işletmelere idari para cezasının uygulanmadığı görülmüştür.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” düzenlemesi yapılmış ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında, “Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin Zabıta Müdürlüğü tarafından 2024 yılı içinde gerçekleştirilen denetimlerde; 2477 iş yerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan çalıştırıldığı tutanak altına alındığı, ancak İdare tarafından tespiti konu bu iş yerlerinden yalnızca 38 adet iş yeri için idari para cezası uygulandığı buna mukabil kalan 2439 adet ruhsatsız iş yerleri idari para cezasının uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilen işletme denetimlerinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan iş yerleri için yasal uyarıların yapıldığı, mevzuat hükümlerine uygun hareket etmeyen işletmelerden bazıları hakkında mühürleme ve mühür fekki işlemlerinin uygulandığı, mührün bütünlüğünü bozarak faaliyet göstermeye devam eden işletmeler hakkında suç duyurusunda bulunulduğu, ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işletmelere uygulanacak cezai müeyyidenin kabahat fiili kapsamında değerlendirilemeyeceği, işletmelerin faaliyette bulunabilmesi için sıhhi, fenni, itfaiye, yangın ve diğer benzeri teknik imkanlara sahip olmaları gerektiği, aksi takdirde mevzuatın gerekliliklerine uygun olarak gerekli işlemler yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak, mevzuat hükümlerine uygun hareket etmeyen işletmelerden bazıları (349 adet firma için) hakkında mühürleme ve mühür fekki işlemlerinin uygulanması, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan çalıştırıldığı tutanak altına alınan firmalar hakkında idari para cezasının uygulanması gerekliliğini ortadan kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak, hem kanunla verilmiş görevlerin yerine getirilmesi hem de kamu görevlileri açısından bir sorumluluk oluşmaması amacıyla işyeri açma ve çalışma izni olmadan faaliyette bulunan işyerlerine idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

BULGU 44: Ruhsatsız veya Ruhsat Eklerine Aykırı Yapılar ile Mücadelede İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması

Belediye sınırları içerisinde bulunan ve imar mevzuatına aykırı bir şekilde inşa edilen yapılara ilişkin yaptırım hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde, aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde gösterilen istisnalar hariç her türlü inşaat yapımının ilgisine göre belediye veya valiliklerden alınacak yapı ruhsatına tabi olduğu, "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, istisnalar dışında ruhsat alınmadan yapıya başlanması, kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması durumunda mevcut yapının yerel idarelerce yıktırılacağı ve yıkım masraflarının yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği, "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde, imar

mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde idare encümenince sorumlular hakkında idari para cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kaçak yapı ile mücadele ve sağlıklı kentleşme konusunda 3194 sayılı Kanun ile belediyelere önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Belediyeler, kamuoyunda “kaçak yapı” olarak bilinen İmar Kanunu’na aykırı inşa edilmiş yapılaşma ile mücadele edebilmek için gerekli yaptırım gücüne sahip kamu tüzel kişileridir.

Pendik Belediyesinde imara aykırı yapılara ilişkin iş süreçlerinin incelenmesi neticesinde, 2024 yılı sonu itibari ile kaçak olarak yapıldığı İmar Kanunu çerçevesinde tespit edilerek mühürlenene ve Belediye Encümenince yıkım kararı verilen toplam 206 taşınmaz olduğu tespit edilmiştir. 2024 yılında Belediye tarafından yıkımı gerçekleşen taşınmaz sayısının ise 12 seviyesinde kaldığı görülmektedir. Kaçak yapı ve gerçekleşen yıkım sayılarını gösteren aşağıdaki tablodan da anlaşılabacağı üzere Belediyenin uyguladığı yıkım politikası çerçevesinde Encümence yıkılması kararlaştırılan mevcut yapı stokunun bu yaklaşımla eritilmesinin mümkün olmadığı, bu durumun ise önemli riskleri beraberinde getirdiği görülmektedir.

Tablo 19: İmar Kanunu’na Aykırı Olarak Yapılan Yapı ve Eklentiler

Yıl	Yıl İçi Alınan Encümen Kararları	Yıkılan Yapı Sayısı
2018	245	20
2019	167	16
2020	80	1
2021	79	25
2022	130	35
2023	201	58
2024	206	12

Oysa ki 3194 sayılı Kanun’un 32’nci maddesi gereğince bu yapıların altı ay içinde Belediye tarafından yıkılması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, günümüze kadar bu süre içerisinde yıkılamayan yapıların yıkımı için Bakanlık nezdinde bir girişimde bulunulmadığı görülmektedir.

Bunun yanında, en eskisi 1980’li yıllarına dayanan 2.608 yapı içerisinde hangi yapıların neye göre yıkım planına alındığına ilişkin bir düzenleyici işlem olmadığı gibi herhangi yazılı bir kritere de rastlanmamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edilmiş ve yaptırım ve yıkım süreçlerinin uzamasının bölge halkında yıkım yapılmadığına dair yanlış bir algı oluşturmaları sonucu kaçak yapı sayısının artış gösterdiği, yaşanan gecikmeler ve hukuki engellerin yıkım süreçlerini olumsuz yönde etkileyip daha fazla kaçak yapı inşasına neden olduğu, bu sorunların çözülmesi için yıkım sürecine yönelik daha etkin bir düzenleme ve hızlı bir çözüm sürecinin planlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye Encümenince haklarında yıkım kararı alınan yapıların yıkılması, bu yapılara imar mevzuatında yer alan idari para cezaları ile diğer yaptırımların uygulanarak takibinin etkin şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 45: İşçi Ücretlerinden Kesilen ve Emanetler Hesabında Kayıtlı Olan Üyelik Aidatlarının İlgili Sendikalara Gönderilmemesi

İdare tarafından işçilerden kesilen üyelik aidatlarının büyük bir kısmı uzun süre emanet hesaplarında bekletildiği ve ilgili sendikalara gönderilmediği görülmüştür.

6536 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Üyelik aidatı" başlıklı 18'inci maddesinde;

"(1) Üyelik aidatının miktarı kuruluşların tüzüklerinde belirtilen usul ve esaslara göre genel kurul tarafından belirlenir.

(2) Üyelik ve dayanışma aidatları, yetkili işçi sendikasının işverene yazılı başvurusu üzerine, işçinin ücretinden kesilmek suretiyle ilgili sendikaya ödenir.

(3) Yukarıdaki hükümlere göre ödenmesi gereken aidatı kesmeyen veya kesmesine rağmen bir ay içinde ilgili işçi sendikasına ödemeyen işveren, bildirim şartı aranmaksızın aidat miktarını bankalarca işletme kredilerine uygulanan en yüksek faiziyle birlikte ödemekle yükümlüdür.

(4) Üye aidatının tahsiline ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir."

Denilmektedir.

Yine Sendika Üyeliğinin Kazanılması ve Sona Ermesi ile Üyelik Aidatının Tahsili Hakkında Yönetmelik'in "Aidatların sendika hesabına yatırılması" başlıklı 9'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında da ödenmesi gereken aidatı kesmeyen veya kesmesine rağmen bir ay içinde

ilgili işçi sendikasına ödemeyen işverenin, bildirim şartı aranmaksızın aidat miktarını bankalarca işletme kredilerine uygulanan en yüksek faiziyle birlikte ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından işçi ücretlerinden kesilen sendika aidatlarının Mahalli İdareler ve Bütçe Muhasebe Yönetmeliği gereği 333-Emanetler hesabına kaydedilip bekletildiği söz konusu hesabın sendika aidatlarına ilişkin alt kodunda yer alan bakiyenin geçmiş yıllardan bu yana artarak devrettiği, 2024 mali yılı dönem sonu itibariyle bu hesapta toplam 483.698,89 TL’lik bakiye oluştuğu, yıl içerisinde ise sadece 327.621,59 TL’lik ödeme yapıldığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda işçi ücretlerinden kesilen sendika aidatlarının izlenildiği hesabın bakiyelerine yıllar itibariyle yer verilmiştir:

Tablo 20: Sendika Aidatlarının Yıllar İtibariyle Bakiyelerini Gösterir İcmal

333.10 No.lu (Sendikalara Ait Emanetler) Son Beş Yıllık Bakiye Tutarları	
Yıl	Bakiye (TL)
2020	1.110.444,58
2021	1.414.541,51
2022	888.033,53
2023	357.588,39
2024	483.698,89

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu iştirak edilmiş ve 2025 yılı içerisinde üyelik aidatlarının sendikalara gönderilmeye başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümlerine göre söz konusu tutarların sendikalara zamanında gönderilmemesi nedeni ile İdare faiz gibi bir ek mali külfetle karşılaşabilecektir. Bu duruma sebebiyet verilmemesi adına söz konusu ödemelerin zamanında yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 46: Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Ek Faiz Yüküne Katlanılması

Vadesi geçmiş kamu idarelerine ait ödenmemiş paylar nedeniyle bütçeye yüksek tutarda faiz yükü getirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34 üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeyle bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hükmü yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda belirtilen Kanun hükmü doğrultusunda işlem yapılmadığı; vadesi geçmiş kamu idarelerine ait paylar (Kültür Varlıklarını Koruma Katkı Payı, Kalkınma Ajansı Payı) bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibarıyla biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu borçlar yapılandırılmakla birlikte İdare ciddi tutarda faiz ödemek durumunda kalmaktadır.

2016 yılından itibaren kamu alacaklarının yapılandırılmasına ilişkin çıkarılan kanunlar;

- 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun,

- 7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

- 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun,

- 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Yukarıda yer verilen kanunlar çerçevesinde vadesinde ödenmeyen anapara borç yapılandırılmış, İdareye toplam 28.193.897,47 TL ek faiz yükü getirilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; gelecek dönemde nakit akış ve ödeme güçlerine göre bulguya konu olan ödemelerde herhangi bir gecikme zammı veya faiz yüküne katlanılmadan vadesinde ödemenin gerçekleştirilmesine özen gösterileceği, esasında geçmiş dönemde yaşanan bulgu konusu hususların nakit akışındaki zaruretlerden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak; diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara öncelik vererek ödeme işlemlerini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 47: Bazı Yapım İşlerinin Mevzuata Aykırı Olarak Birlikte İhale Edilmesi ve Proje Bütünlüğü Olan Yapım İşlerinin Bölünerek Ayrı İhaleler Kapsamında Yapılması

Kendi başına proje bütünlüğü olan ve ayrı olarak ihale edilmesi gereken bazı yapım işlerinin kısmi teklife kapalı olarak birlikte ihale edildiği ve aynı işler kapsamında yer alan proje bütünlüğü olan işlerden bir kısmının parçalara bölünerek ayrı ihaleler kapsamında yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler" başlıklı 29 uncu maddesinde; kendi başına proje bütünlüğü olan ve benzer nitelikli birden fazla işin paket halinde bir arada ihale edilmesinin öngörülmesi durumunda, her bir iş için ayrı teklif alınmasını sağlamak üzere kısmi teklif alma yoluyla ihale yapılabileceği ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nde ise "Kısmi tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı madde 16.4 de özetle kendi başına proje bütünlüğü olan her bir yapım işinin ayrı ayrı ihale edilmesinin esas olduğu, belirli şartlarda kısmi teklifle birden fazla yapım işinin ihale edilebileceği ancak kısmi teklif alma yoluyla bir arada ihale edilmesi öngörülen işlerin benzer nitelikli olması, ilan ve idari şartnamede bütün kısımlar için geçerli olacak şekilde ortak bir benzer iş tanımı yapılması gerektiği, 4734 sayılı Kanunun 27'nci maddesi gereği kısmi teklif verilip verilemeyeceğinin işin idari şartnamesinde belirtilmesinin zorunlu olduğu, zorunlu haller hariç nitelik bakımından birbirinden farklı olan işlerin aynı ihalede toplanmamasına dikkat edilmesi gerektiği ve proje bütünlüğü olan tek bir yapım işinin parçalara ayrılarak bütünlüğü bozacak şekilde her bir parçası için ayrı ihale yapılmasının mümkün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıntısı aşağıdaki tabloda örnek olmak üzere verilen yapım işlerine ait idari şartnamelerin kısmi teklif maddelerinde, işin tamamı için teklif verileceği hükmü yer almaktadır.

Tablo 21: Proje ve Mahal Listesi Olmadan İhale Edilen Yapım İşleri

Pendik Geneli Hizmet Binalarının Bakımı, Çevre Düzenleme İşleri ile Küçük ve Orta Ölçekli Bina Yapım İşleri (2024/827839)	
Kurtköy Mah. El Sanatları Merkezi Çamlık Mah. Engelsiz Yaşam Merkezi Güllübağlar Mah. Mete Gazoz Spor Kompleksi Süluntepe Mah. Burhan Öner Spor Kompleksi Kavakpınar Mah. Ahmet Çalık Spor Kompleksi	Batı Mah. Yunus Emre Kültür Merkezi Yenişehir Mah. Ömer Çam İlkokulu Süluntepe Mah. 10 No.lu Aile Sağlık Merkezi Fevzi Çakmak Mah. Aile Sağlık Merkezi Batı Mah. Kemal Tahir Kütüphanesi
Pendik Geneli Tamir Bakım Onarım ve Muhtelif İnşaat İşleri (2023/39750)	
Kurtköy Mah. El Sanatları Merkezi Çamlık Mah. Engelsiz Yaşam Merkezi Güllübağlar Mah. Mete Gazoz Spor Kompleksi Süluntepe Mah. Burhan Öner Spor Kompleksi Kavakpınar Mah. Ahmet Çalık Spor Kompleksi	Batı Mah. Yunus Emre Kültür Merkezi Yenişehir Mah. Ömer Çam İlkokulu Süluntepe Mah. 10 No.lu Aile Sağlık Merkezi Fevzi Çakmak Mah. Aile Sağlık Merkezi Batı Mah. Kemal Tahir Kütüphanesi
Pendik Geneli Kamu Binalarının Bakım ve Onarım İşleri (2023/1259005)	
Kurtköy Mah. El Sanatları Merkezi Çamlık Mah. Engelsiz Yaşam Merkezi Güllübağlar Mah. Mete Gazoz Spor Kompleksi Süluntepe Mah. Burhan Öner Spor Kompleksi Kavakpınar Mah. Ahmet Çalık Spor Kompleksi	Batı Mah. Yunus Emre Kültür Merkezi Yenişehir Mah. Ömer Çam İlkokulu Süluntepe Mah. 10 No.lu Aile Sağlık Merkezi Fevzi Çakmak Mah. Aile Sağlık Merkezi Batı Mah. Kemal Tahir Kütüphanesi

(Örnekler üç ihalenin de kapsamına giren mahallerden seçilmiştir.)

Söz konusu yapım işlerinde ihalelere projeler, metraj ve mahal listeleri hazırlanmaksızın çıkılmış ve yer teslim belgelerinde işin yeri olarak tüm Pendik ilçesi sınırları gösterilmiş olduğundan yapım işleri kapsamında yapılacak işler ve konumlarına ihale dokümanından ulaşılamamakla birlikte imalat gerçekleştirikçe düzenlenen ve hakediş belgelerine eklenen mahal listeleri ve yapılan işler listesinden birbirinden farklı konumlarda her biri ayrı bir iş olabilecek nitelikteki çok sayıda yapım, tadilat, bakım ve onarım işlerinin aynı ihaleler kapsamında kısmi teklife de kapalı olarak yapıldığı görülmektedir.

Diğer taraftan yine bu ihaleler kapsamında, hakedişler içerisindeki mahal listelerinden mahal itibarıyla kendi başına proje bütünlüğü olması gerektiği anlaşılan bu nedenle de tek bir ihale kapsamında gerçekleştirilmesi gerekirken kısımlara bölünmesi sebebiyle ayrı ihaleler ile imalatları gerçekleştirilen yukarıdaki tabloda örnek olarak yer verilen mahallerdeki yapım işleri de yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılaacağı üzere kendi başına proje bütünlüğü olan her bir yapım işinin ayrı ihale edilmesi esastır. Yapım işlerinin bazı durumlarda kısmi teklif alma yoluyla bir arada ihale edilebilmesi mümkünse de bu ancak işin kısmi teklife açık olması, öngörülen işlerin benzer nitelikli olması, ilan ve idari şartnamede bütün kısımlar için geçerli olacak şekilde ortak bir benzer iş tanımı yapılması, yapılacak işlerin kendi başına proje bütünlüğünün olması, bu işlerin ayrı ihale edilmesi yerine kısmi teklifle birlikte ihale

edilmesi için bir zorunluluk durumunun olması gibi belirli şartların varlığı halinde söz konusu olabilecektir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; her ne kadar mahaller aynı olsa da sonradan ortaya çıkan ihtiyaçların önceden öngörülmesi mümkün olmadığından Müdürlüklerin görev ve sorumlulukları alanına giren işlerin ayrı ve konularına göre ihale edilmesi yoluna gidildiği ifade edilmiştir. Ancak, kendi başına proje bütünlüğü olan ve ayrı olarak ihale edilmesi gereken bazı yapım işlerinin kısmi teklife kapalı olarak birlikte ihale edilmesi ve aynı işler kapsamında yer alan proje bütünlüğü olan işlerden bir kısmının parçalara bölünerek ayrı ihaleler kapsamında yapılması uygulamasının her koşul ve şart altında mevzuata aykırı olduğu açıktır.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre kısmi teklife kapalı söz konusu yapım işlerinde birden fazla yapım işinin birlikte ihale edilmesi ve kendi başına proje bütünlüğü olabilecek işlerin bölünerek ayrı şekilde ihale edilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 48: Anahtar Teslim Yapım İşlerinde İstisnai Olarak Uygulanması Gereken İş Artışlarının Rutin Hale Gelmesi

Yapım işlerinin incelenmesinde, anahtar teslim yapım işi ihalelerinde, istisnai nitelikte olması gereken iş artışları ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen süre uzatımlarının olağan hale geldiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin hâlihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren proje,

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 proje,

Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje, şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde; *"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz"* hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, anahtar teslimi götürü bedel sözleşme; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşme olarak tanımlanmıştır.

Genel Şartname'nin 12'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında: *"İdare sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir"* hükmü getirilmiştir.

Bu düzenleme ile proje değişikliği şarta bağlanmış ve işin sözleşmesinde belirtilen niteliğine uygun olarak tamamlanması gereği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, işin tamamlanması için zorunlu olmayan, idarenin sübjektif beğeni ve tercihine dayalı olan değişiklikler kısıtlanmıştır.

Genel Şartname'nin "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde ise;

“Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20’sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir” denilmektedir.

Burada geçen “öngörülmeleyen durumlar”dan kasıt, uygulama projesinin 4734 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinde tanımlanan nitelik ve kesinlikte olması ve bu projeye uygun şekilde teknik şartnameler ve mahal listelerinin hazırlanmasına rağmen yeni teknoloji ve gereksinimlerin zaruri kıldığı imalatların ilave işler olarak değerlendirilmesidir.

Yapılan incelemelerde; yapım işlerinin birçoğunda istisnai nitelikte olması gereken iş artışına gidildiği ve buna bağlı olarak süre uzatımlarının olağan hale geldiği tespit edilmiş olup, bu durum anahtar teslim yapım işinin temel mantığına uygun düşmemektedir. Zira bu tip ihalelerde yüklenici uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için bedel teklif etmektedir ve bu halde işin nasıl ne zaman ne şekilde yapılacağı ve tutarı en başından belli olmaktadır. Kaldı ki, 4734 sayılı Kanun’un 62/c maddesi ile uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu tutulmuş, ancak, işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerektirmesi sebebiyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan yapım işlerinde (bina işleri hariç) kesin proje ile ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir. Bina yapım işlerinin, anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihalesinin zorunlu tutulmasının sebebi ise, ihale öncesinde ortaya konulan teknik şartların ve uygulama projesinin değişikliğe uğraması ihtimalinin olmayacağı düşüncesidir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; ihale edilen ve yürütülen tüm anahtar teslim yapım işlerinin ihale mevzuatına uygun olarak yapıldığı, işin niteliği ve gelişen ekonomik koşulların iş artışını zorunlu kıldığı hallere münhasır olarak iş artışları ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen süre uzatımı uygulamasına başvurulduğu ifade edilmiştir. Ancak, denetim faaliyeti sonucunda zorunluluk koşulu gerçekleşmeden yapım

işlerinin pek çoğunda istisnai nitelikte olması gereken iş artışına gidildiği ve buna bağlı olarak süre uzatımlarının olağan hale geldiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen hükümler gereğince; başka bir kamu kurumuna ait işler olsa da ve uygulamaya geçme konusunda acele edilse de, uygulama projelerinin ihale öncesinde yeterli ve güvenilir etütlere dayandırılarak her türlü ayrıntıyı gösterip, uygulama sırasında herhangi bir değişikliğe maruz bırakmayacak şekilde hazırlanması ve iş artışlarının öngörülemeyen durumlarda, istisnai olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 49: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Kamu İdaresi tarafından ihale edilen yapım işlerine ait bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 17'nci maddesinde; işin, iş yerinin korunması ve sigortalanması hususu düzenlenmiştir. Söz konusu madde ile yüklenicilere işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı bütün riskler sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının da azami %20 olacağı, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, bu oranlara kadar gerçekleşecek hasarların karşılanmasının ise yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca tüm riskler poliçelerinde uygulanacak azami muafiyet oranı %2 olmalıdır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerine ilişkin bütün riskler sigorta poliçelerinde yangın, hırsızlık, diğer doğal afetler, diğer hasarlar kalemlerinde muafiyet oranının %10 uygulandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitlerine istinaden, İdare tarafından; bundan sonraki süreçte mevzuata uygun olarak muafiyet oranlarının %2 ve altında olacak şekilde belirlenmesi hususunda azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Bütün riskler sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması, yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte karşılaşılabileceği riski artırmaktadır. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

BULGU 50: Belediye Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Tahsis Edilmesi

Kurum tarafından mülkiyeti kendisine ait olmayan taşınmazların farklı tüzel kişiliklere tahsisinin yapıldığı görülmüştür.

Mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olup Doğu ve Fevzi Çakmak Mahallerinde bulunan taşınmazların sırasıyla 38 sayılı ve 09/03/2018 tarihli belediye meclis kararı ile Muharip Gaziler Derneği'ne, 2 sayılı ve 05/02/2018 tarihli belediye meclis kararı ile Pendik Ulaşım Turizm İnşaat Yatırım Petrol Proje Danışmanlığı ve Temizlik Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine (PENTAŞ) ve İş Geliştirme Merkezine bedelsiz olarak tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/d maddesi, belediyelerin, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceğini veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hususunu hüküm altına almaktadır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı (ğ) bendinde tahsisi; mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarda belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla mülkiyetindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise; Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılması gerektiğini ifade etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda değinilen taşınmazlardan birisinin Büyükşehir Belediyesince "Kadın Girişimciler İçin İş Geliştirme

Merkezi” olarak kullanılmak üzere Pendik Belediyesine 10 yıllığına bedelsiz olarak tahsis edildiği, bu taşınmazın ortak hizmet protokolü kapsamında kullanıldığı, diğer taşınmaz üzerindeki yapının tamamı belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere kendilerine 9 yıllığına tahsis edildiği, konuya ilişkin İSKİ ile gerekli yazışmaların gerçekleştirildiği ve gereğinin yerine getirilmesi amacıyla gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Pendik Belediyesinin, mülkiyetinde olmayan mezkûr taşınmazları ilgili tüzel kişiliklere tahsis etmesinin, anılan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

BULGU 51: İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması

İdarece işletilen 1 adet otopark Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde, “*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.*” büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında; büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (1) bendinde yer alan görev, yetki ve sorumluluklarını belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda, ilçe belediyeleri tarafından işletilen ve/veya işlettirilen açık ve kapalı otoparkların büyükşehir belediyesi tarafından ruhsatlandırılması ya da yukarıda belirtildiği şekilde ilçe belediyelerine görev, yetki ve sorumluluk devri yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından işletilen 4 adet otoparkın olduğu, bunlardan 3 adedinin Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırıldığı, Adnan Menderes Bulvarındaki otoparkın ise ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürdüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Adnan Menderes Bulvarındaki otoparkın Belediyeye ait hizmet binası inşaatının devam etmesi nedeniyle faaliyetini sonlandırdığı ifade edilmiştir. Ancak, halihazırda geçici olarak faaliyetini durdurmuş olsa dahi nihayetinde geçici durumun ortadan kalkmasıyla faaliyetine devam edecek olan ve hukuki varlığını devam ettiren bir işletmenin varlığından bahsediyor olmamız nedeniyle söz konusu otoparkın ruhsatlandırılmamış olması kabul edilebilir görülmemektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ruhsatsız olarak işletilen Mehmet Akif Kapalı Otoparkına ilişkin ruhsatlandırma çalışmaları sonuçlandırılmalı; uygulama imar planında farklı işleve ayrılan ve otopark olarak işletilen Adnan Menderes Bulvarındaki alanın ise işlevine uygun kullanılması gerekmektedir.

BULGU 52: Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi

İşgalli kullanıldığı tespit edilen Belediyenin bazı taşınmazlarına ilişkin tahliye süreçleri başlatılmaksızın sadece ecrimisil tahakkuk ettirildiği ve bu suretle hukuka uygun olmayan kullanımlara süreklilik kazandırıldığı görülmüştür.

Belediyenin yetki ve tasarrufundaki birçok farklı alanda işgal söz konusu olabildiğinden, bunlar ecrimisil uygulamalarına konu edilebilmektedir. Bunlar başta park ve park olarak düzenlenmemiş fakat park olarak ayrılmış alanların farklı şekillerde işgalli kullanılmasıdır. Şantiye alanı, satış ofisi, bitişik parsellerin taşmaları veya işletmelerin otopark olarak işgalleri, doğalgaz ve elektrik dağıtım şirketi yada mobil operatörlerince işgal edilen alanlar ve site içi yol ve parkların kamu kullanımına kapatılması vb. durumlar işgal şekillerinden bazılarıdır. Bunlar bir şekilde sürekliliği olmayan işgallerdir.

Sürekliliği olan kiralama niteliği taşıyan ve ticari faaliyette bulunan yerler ise büfeler, çiçekçiler, çiçek seraları ve kitapçılar gibi başlangıçta bir kira sözleşmesine dayansın ya da dayanmasın uzun yıllardır ecrimisille kullandırılan işgalli alanlardır.

Belediye taşınmazlarının işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan atıf gereği 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde belirlenmektedir. Anılan madde hükmü uyarınca işgalli kullanımın tespit edilmesi halinde; beş yılı geçmemek üzere geçmiş kullanımlar için ecrimisil talep edilmesi ve bu bedelin rızaen ödenmemesi halinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi ve taşınmazın en geç 15 gün içerisinde mülki amirler vasıtasıyla tahliye ettirilmesi gerekmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere; ecrimisil geçmişe yönelik kullanım karşılığında alınan bedel, tahliye ise işgalin geleceğe yönelik olarak sona erdirilmesine ilişkin idari bir işlem olduğundan, burada birbirinden bağımsız iki farklı yaptırım mekanizması söz konusudur. Bu nedenle ecrimisilin düzenli aralıklarla tahsil edilmesi, tahliye mekanizmasının

işletilmemesine sebep olarak gösterilemeyeceği gibi işgalciye taşınmazı kullanma hakkı da vermeyecektir.

Ancak yapılan incelemelerde; Pendik Belediyesinin tasarrufunda bulunan ve işgalli kullanıldığı tespit edilen bazı taşınmazların tahliye süreçlerinin başlatılmadığı ve belirli dönemlerde tahakkuk ettirilen ecrimisil karşılığında bunlar üzerindeki hukuka aykırı kullanımların devam etmesine sebep olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, öncelikle işgale uğrayan taşınmazlar için ilgili mevzuatta belirlenen tahliye mekanizmasının işletilmesi gerekmektedir. Tahliye işlemi gerçekleştirildikten sonra idarece kiraya verilmesi kararlaştırılan taşınmazların 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmesinin, bu sayede taşınmaz kullanımlarının sözleşmeye bağlanarak kullanım hakkının sınırlarının çizildiği, kullanım amacı ve şartlarının belirlendiği hukuki bir zeminde yürütülmesinin sağlanması gerekmektedir.

Aşağıda ecrimisil bedeli ödemesine konu olan taşınmazlardan örnekler verilmiştir.

Tablo 22: Ecrimisil Bedeline Konu Taşınmazlar

Sıra	Cinsi	Mevki	Ada / Parsel	İşgal Tespit Tarihi	2024 Ecrimisil Bedeli (TL)	Taşınmazın Kayıtlı Bedeli (TL) (*)
1	TAŞINMAZ	F.ÇAKMAK	0/4312	17.01.2012	154310,00	3.289.336,51
2	TAŞINMAZ	F.ÇAKMAK	0/4739	17.01.2012	114032,00	2.430.751,14
3	TAŞINMAZ	ŞEYHLİ	9063/20	01.01.2007	280514,00	8.997.845,96
4	TAŞINMAZ	RAMAZANOĞLU	10602-21	17.12.2023	23036,00	4.898.698,43
5	TAŞINMAZ	BATI	837/4	01.01.2021	875561,00	33.001.743,75
6	PARK	VELİBABA	PARK	13.12.2021	21460,00	457.459,85
7	TAŞINMAZ	RAMAZANOĞLU	10660/6	25.12.2022	91159,00	1.924.879,74
8	TAŞINMAZ	GÜLLÜBAĞLAR	9374/5	31.01.2015	327223,00	7.669.972,66
9	İMAR YOLU	BAHÇELİEVLER	İMAR YOLU	01.01.2020	13968,00	205.297,49
10	TAŞINMAZ	RAMAZANOĞLU	10536/15	22.02.2022	16285,00	336.466,50
11	PARK	VELİBABA	10416/PARK	26.01.2024	6.013,00	860.728,50
12	PARK	YENİŞEHİR	PARK	24.03.2021	104491,00	2.103.303,60
13	PARK	YENİŞEHİR	PARK	24.03.2022	104491,00	2.103.303,60
14	İMAR YOLU	ESENLER	İMAR YOLU	15.04.2008	92227,00	1.830.066,56
15	PARK	ESENLER	8011/park	26.03.2017	228416,00	4.590.933,10
16	TAŞINMAZ	ÇAMLIK	7658/3	06.01.2017	168646,00	3.407.450,01
17	PARK	ÇAMLIK	PARK	22.03.2017	58455,00	2.487.242,10
18	İMAR YOLU	KURTKÖY	İMAR YOLU	01.10.2021	234162,00	4.892.104,74
19	PARK	YENİŞEHİR	PARK	30.01.2018	189431,00	3.796.028,71
20	TAŞINMAZ	YAYALAR	0/1388	01.01.2007	255612,00	7.654.845,34
21	TAŞINMAZ	ÇAMLIK	7293/5	14.12.2017	189691,00	5.869.906,81

22	TAŞINMAZ	VELİBABA	8529/6	01.02.2013	57092,00	1.709.204,96
23	TAŞINMAZ	KAVAKPINAR	10724/1	22.03.2022	10470,00	148.984,50
24	KADASTRAL ALAN	ÇINARDERE	KADASTRAL ALAN	20.04.2017	92674,00	2.742.743,05
25	İMAR YOLU	DUMLUPINAR	İMAR YOLU	30.04.2014	26335,00	765.661,72
26	İMAR YOLU	RAMAZANOĞLU	İMAR YOLU	11.02.2021	25615,00	286.893,77
27	PARK	YAYALAR	10437/PARK	29.05.2024	24621,00	4.831.555,98
28	TAŞINMAZ	KURTKÖY	9172/19	01.03.2021	162763,00	3.115.395,93
29	TAŞINMAZ	HARMANDERE	0/400	09.06.2019	63216,00	4.726.657,75
30	KADASTRAL ALAN	GÜZELYALI	KADASTRAL ALAN	15.04.2023	90833,00	1.721.455,50
31	PARK	GÜZELYALI	11414/1PARK	22.06.2022	216434,00	5.238.654,20
32	TAŞINMAZ	SANAYİ	10563/7	05.03.2016	171938,00	3.223.195,41

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; ecrimisil uygulamasının pratik, ekonomik ve toplumsal faydaları bulunduğu, uygulamada bu uygulamanın taşınmazların fiili durumunu düzenleyen, gelir sağlayan bir araç haline geçici olarak getirildiği, uygulama sayesinde kamu kaynaklarının ücretsiz veya keyfi şekilde kullanımının önüne geçilerek kamu yararının gözetildiği, uygulama ile işgallerin düzenlendiği ve taşınmazların ekonomik değerinin korunmasının sağlandığı, uygulamanın yasal çerçevede kullanıcısına herhangi bir kalıcı hak doğurmadığı, ayrıca ecrimisile konu olan taşınmazların ecrimisil harici kiralamasının yapılması için ilgili birimlerimiz ile gerekli tüm yazışmalar yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, ecriminil uygulamasının bir müessese olarak bahis konusu edilen işlevsel yönleri sahip olması, bu suretle hukuka uygun olmayan kullanımlara süreklilik kazandırılmasına haklılık ve meşruiyet kazandırmamaktadır. Nitekim süreklilik arz eden ve uzun yıllardan beri ecrimisil bedeli karşılığında kullandırılan yerler örnek nev'inden rapora konu edilmiş olup geçici nitelikte kullandırılan yerler rapora konu edilmemiştir.

Sonuç olarak, kiralamaya uygun yerlerin ecrimisil alınması yerine kiralanması için yapılan çalışmaların sürdürülmesi ve kiralamalara uygun olmayan işgallerin sonlandırılması için gerekli müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 53: Toplu Taşınmaz Kiralama İhaleleri ile Rekabetin Engellenmesi

İdare tarafından muhtelif 35 adet iş yerinin kiralanması iki toplu ihale ile gerçekleştirilmiş olup ihalelerde rekabet ilkesi yerine getirilememiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet,

yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde de Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır. Söz konusu ilkelerle kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmıştır.

İdarenin toplu taşınmaz ihalelerinden birincisi olan yıllık 853.200,00 TL muhammen bedelli "Pendik Belediyesine Ait 22 Adet Çeşitli İş Kollarındaki İş Yerlerinin Kiraya Verilmesi" ihalesi 28.07.2016 tarihinde yapılmış ve tek katılımcı olan belediye şirketine yıllık 858.000,00 TL bedelle üç yıllığına ihale edilmiştir. 22 adet iş yerinin içerisinde muhtelif büyüklükte dükkânlar, bahçeli ve teraslı olmak üzere çeşitli nitelikte kafeteryalar, restaurant, açık ve kapalı otoparklar, kiraathaneler, tarım alanı ve çay ocakları bulunmaktadır. Söz konusu iş yerlerinden 10 tanesi belediye şirketi tarafından üçüncü kişilere kiralanmış, 7 tanesi ihale kapsamından çıkarılmış ve sadece 5 iş yeri bizatihi şirket tarafından işletilmektedir.

İkinci toplu taşınmaz ihalesi ise, yıllık 1.222.200,00 TL muhammen bedelli "Pendik Belediyesine Ait 13 Adet Çeşitli İş Kollarındaki İş Yerlerinin Kiraya Verilmesi" ihalesi 08.06.2017 tarihinde yapılmış ve yine tek katılımcı olan belediye şirketine yıllık 1.248.000,00 TL bedelle üç yıllığına ihale edilmiştir. Bu ihale kapsamında muhtelif büyüklükte ve nitelikte kafeteryalar, dükkânlar ve akaryakıt istasyonu bulunmaktadır. Söz konusu iş yerlerinden 9 tanesi belediye şirketi tarafından üçüncü kişilere kiralanmış, 3 tanesi ihale kapsamından çıkarılmış ve sadece 1 iş yeri bizatihi şirket tarafından işletilmektedir.

Her iki ihale kapsamındaki iş yerlerinin birbirinden bağımsız, aralarında doğal bir bağlantı olmayan ve tek tek ihaleye çıkılabilecek nitelikte olduğu aşîkârdır. Ayrıca ihalelerde, iş yerleri için ayrı ayrı teklif vermeye de izin verilmemiştir. Üçüncü kişilere yapılan kiralamalar ile de idare taşınmazlarının, ihale üzerinden yarışdırılmadan kullanılmasına neden olunmuştur. Bu durumun kamu menfaatlerine aykırı olduğu açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bulguda tespit edilen toplu ihalelere ilişkin yapılan ihale şekilleri ile ilgili ortaya konulan öneriler ve tespit edilen eksikliklerin değerlendirildiği, gerekli işlemlerin en kısa süre içinde yapılacağı, bulguda bahsedilen önerilerin önemle dikkate alınarak gerekli düzeltici adımların atılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; muhtelif büyüklükte ve nitelikte 35 adet iş yerinin, rekabet ortamının ve eşit muamelenin sağlanmadan iki toplu ihale ile belediye şirketine kiraya verilmesi gerek 2886 sayılı Kanun’a gerekse de 5393 sayılı Kanun’a aykırılık teşkil etmektedir. İhalelerde tam rekabetin ve açıklık ilkelerinin sağlanmaması İdare gelirlerinin azalmasına sebebiyet vereceği gibi kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli elde edilmesine de engel olacaktır.

BULGU 54: İmar Planlarında Kamu Ortak Kullanımına Ayrılan Park Alanlarında Taşınmaz Kiralamalarının Yapılması

İmar planlarında park alanı olarak işlevlendirilen ve tüm vatandaşların kullanımına açık olması gereken yerler kiraya verilerek amacı dışında kullanılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırmının belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Kamuya ait gayrimenkuller” başlıklı 11’inci maddesinde; imar planlarında meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait gayrimenkuller ile askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ile ülke güvenliği ile doğrudan doğruya ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait harekât ve savunma amaçlı yerler hariç Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye veya valiliğin teklifi, Hazine ve Maliye Bakanlığının (Kanun’da: Maliye ve Gümrük Bakanlığı) onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği; bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı ve başka bir maksat için kullanılamayacağı; bu yerlerin kullanılış şekli, yeni bir imar planıyla değiştirilip özel mülkiyete konu olabilecek hale getirildiği takdirde, bu yerler devir alınan idareye belediye veya özel idarece aynı usulle iade edileceği belirtilmiştir.

İstanbul İmar Yönetmeliği’nin 4’üncü maddesinde parkların; kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan alanlar olarak tanımlanmış; Yönetmelik’in 19’uncu maddesinde de park alanlarındaki kullanımlara ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, park alanlarında mevzuatın izin verdiği ölçülerde çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi yapılabilecektir.

İdare taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdarenin tasarrufuna bırakılan park alanlarında yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı 4 adet taşınmaz kiralamalarının olduğu görülmüştür.

Söz konusu kiralamalar ise, Harmandere Mahallesi 3961 ada içerisinde bulunan park alanında biri 1.435,10 m2, diğeri de 1.497,60 m2; Batı Mahallesi 532 ada 2 parsel içerisinde bulunan park alanında 560,00 m2; Çamlık Mahallesi 7307 ada içerisinde bulunan park alanında 917,46 m2 büyüklüklerinde olup ticari faaliyette bulunan işletmelere yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından söz konusu taşınmazlardan ikisinin üzerinde yer alan yapılar için yapı kayıt belgelerinin bulunduğu, taşınmazlardan birisinin üzerindeki yapının Belediye Şirketi tarafından kamu yararı anlayışıyla işletildiği, taşınmazlardan bir diğeri üzerindeki yapıların ise her ne kadar kiralık olsalar da hızla artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak bölge halkının talepleri doğrultusunda inşa edilip hizmete sunulduğu ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda değinilen mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılmaktadır ki, imar planlarında park alanı olarak işlevlendirilen ve herhangi bir engele tabi olunmadan tüm vatandaşların kullanımına açık olması gereken yerlerin hangi saikle olursa olsun kiraya verilerek amacı dışında kullanılması mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak; toplumun yararlanması için ayrılan park alanlarında İdareye gelir sağlanması için yapılan bu kiralamalar imar mevzuatına aykırıdır. Bu nedenle İdare tarafından bu kiralamaların sonlandırılıp, tahliyelerin gerçekleştirilmesi park alanlarının işlevine uygun olarak kamunun kullanımına sunulması önem arz etmektedir.

BULGU 55: Ortak Hizmet Projesi Çerçevesinde Mülkiyeti Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsise Konu Edilmesi

Kurum tarafından mülkiyeti kendisine ait olan taşınmazların, ortak hizmet proje çerçevesinde, derneklere tahsisinin yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

...

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. ...” denilmektedir.

Yukarıda zikredilen kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75-d maddesine göre kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının ücretsiz olarak tahsis edilmesi mümkün değildir.

Kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulu’nca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile belediye ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecek diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projesinde ise mahallin mülki idare amirinin onayı gerekecektir. Ancak bu ortak hizmet projesi kapsamında belediyenin taşınmazının her ne gerekçe ile olursa olsun bir dernek veya vakfa bedelsiz tahsis edilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede;

-15 sayılı ve 11/11/2016 tarihli belediye meclis kararı ile Batı Mahallesi ve 802 ada 9 parselde yer alan taşınmaz Türkiye Yeşilay Cemiyeti Pendik Şubesi’ne 24/11/2016 tarihinde imzalanan protokol çerçevesinde, bedelsiz olarak 3 yıllığına (3 sene sonunda her yıl kendiliğinden 1’er yıl daha uzayacak şekilde) tahsis edildiği,

-38 sayılı ve 09/03/2018 tarihli belediye meclis kararı ile Doğu Mahallesi ve 0 ada 0 parselde yer alan taşınmaz Muharip Gaziler Derneği’ne 13/11/2018 tarihinde imzalanan protokol çerçevesinde, bedelsiz olarak 1 yıllığına (1 sene sonunda her yıl kendiliğinden 1’er yıl daha uzayacak şekilde) tahsis edildiği,

-95 sayılı ve 08/06/2018 tarihli meclis kararı ile Kavakpınar Mahallesi ve 9513 ada 13 parselde yer alan taşınmaz Cem Vakfına 8/8/2018 tarihinde imzalanan protokol çerçevesinde, bedelsiz olarak 5 yıllığına (1 sene sonunda her yıl kendiliğinden 1'er yıl daha uzayacak şekilde) tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Cem Evi ile imzalanan protokolün 2023 yılında bitmiş olup herhangi bir yenileme yapılmadığı, Türkiye Yeşilay Cemiyetinin kamu yarına çalışan dernek statüsünde bulunmasından dolayı ortak hizmet protokolü yapıldığı, Muharip Gaziler Derneği ile yapılan ortak protokolün ise süresi bittiğinde yenileme işlemi yapılmayacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye meclis kararlarına istinaden imzalanan protokoller çerçevesinde ilgili tüzel kişiliklere taşınmaz tahsis edilmesinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 56: İşgale Konu Olan Taşınmazlardan Ecrimisil Alınmaması ve Taşınmazların Tahliye Ettirilmemesi

Kamu İdaresine ait bazı arsa ve arazilerin izinsiz kullanıldığı ve bu kişilerden herhangi bir bedel alınmadığı, ecrimisil gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu kaynakları arasında yer alan Kamu İdaresi taşınmazlarına ilişkin temel düzenlemeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde yapılmış olup bu maddeye göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez, fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

Aynı maddenin 4'üncü fıkrasında da; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden, işgal altındaki idare taşınmazları için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için de talepte bulunulması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede Kamu İdaresine ait bazı arsa ve arazilerin şahıslarca izinsiz olarak tarım amacıyla kullanıldığı, taşınmazların bu şekilde kullanımına ilişkin olarak Kamu İdaresince ecrimisil talep edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve işgale konu taşınmazların tahliyesinin sağlanabilmesi amacıyla tespit çalışmaları tamamlandıktan sonra konunun mülki amire intikal ettirilmesi suretiyle ilgili taşınmazların tahliyesine ilişkin süreç yürütüleceği, bu kapsamda gerekli tüm tespit ve hazırlık çalışmalarının titizlikle sürdürüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak yönetilmesini teminen, Kamu İdaresine ait arsa ve arazilerin izinsiz olarak işgal edilip edilmediğinin belli aralıklarla kontrol edilmesi, taşınmazların işgal edildiğinin tespit edilmesi halinde ise füzuli şagilden ecrimisil talep edilmesi gerekmektedir.

BULGU 57: Emlak Vergisi Hesabında Asansör Farkı ile İlgili Yeterli Çalışma Yapılmaması

Bina emlak vergisinin hesaplanmasına yönelik asansör farkı ile ilgili çalışma yapılmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, binalarda vergi değerinin takdir komisyonlarınca yeniden takdir edilmek suretiyle kesinleşen arsa veya arazi metrekare birim değerleri ve bina metrekare normal inşaat maliyet bedelleri esas alınmak suretiyle tespit olunacağı hüküm altına alınmıştır. 13 ve 49 seri numaralı Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'ne göre binalarda vergi değeri hesabında, binanın/bağımsız bölümün dıştan dışa yüz ölçümü ile her yıl Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük gereği belirlenen bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakam çarpılmalıdır. Bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa %6 oranında asansör, %8 oranında kalorifer veya klima tesisatı

farkı ilave edilmelidir. Ancak asansör tesisatından yararlanmayan zemin, bodrum kat için asansör farkı eklenmemelidir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği ve söz konusu bulgu doğrultusunda asansörlerin yıllık periyodik kontrollerini yapmaya yetkili firmadan, Pendik ilçe sınırlarında bulunan binalardan yapı ruhsatında asansörü olmayıp fiilen asansörü olanların bilgilerinin elde edilmesi suretiyle asansör farklarının emlak vergi değerlerine eklenmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bina vergi değerinin (matrahının) tespitinde bağımsız bölümün yüz ölçümü yani m2 si büyük önem taşımaktadır. İnşaat maliyet bedeli, kalorifer ve asansör farkı bunun üzerinden hesaplanmaktadır. Belediye sınırları içerisindeki asansörlerin yıllık periyodik kontrollerinde elde edilen verilere istinaden yapı ruhsatında asansörü olmayan ancak asansörü olan binalarla ilgili tespit yapılması gerekmektedir. Buna göre 2024 ve sonraki yıllar için ilgili yerden güncel veriler elde edilerek yapı ruhsatında asansörü olmayıp fiilen asansörü olan binalarda asansör farklarının emlak vergi değerlerine eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 58: Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması ve Yevmiye Açıklamalarının Boş Bırakılması

a) Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

Kamu İdaresinin 2024 yılı muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, 3 yevmiyede geriye dönük kayıt yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresinin yevmiye defterinde yer alan muhasebe kayıtlarında geriye dönük olarak işlem tesis edildiği görülmüştür. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde mali işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği belirtildikten sonra, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter şeklinde

tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilecektir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılaçağı üzere yevmiye defterini oluşturan yevmiyeler hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar mütteselsil olarak numaralandırılacaktır.

İdarenin yevmiye kayıtlarının incelenmesinde yevmiye numaraları ile yevmiye tarihlerinin uyumlu olmadığı görülmüştür. Yevmiye numarasına göre küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması beklenen bir durumdur. Ancak Belediyenin yevmiye sisteminde bu şartı sağlamayan, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ait tarih değerlerinden küçük olan 3 yevmiye kaydı bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespit doğrultusunda hareket edileceğı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İdaresinin muhasebe kayıtlarını/yevmiye kayıtlarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğı hükümlerine uygun olarak yapması gerekmektedir.

b) Yevmiye Açıklamalarının Boş Bırakılması

Yevmiye kayıtları üzerinden yapılan incelemede Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğı'nin ekinde yer alan muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgesinin mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanıldığı, ancak bu belgeler üzerinde yer alan ve gerçekleşen işlemin açıklamasının yazılması gereken "Açıklama ve Ekler" Bölümü'nün 3 adet yevmiyede boş bırakıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemede 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğı'nin ekinde yer alan muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgesinin Kamu İdaresinin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde kullanıldığı, ancak 3 yevmiyede, muhasebe işleminin açıklamasının yazılması gereken "Açıklama ve Ekler" Bölümü'nde açıklama bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum bir yandan mevzuatın öngördüğü usule aykırılık oluştururken bir yandan da elektronik veriler üzerinden gerçekleştirilen iç ve dış denetimin etkinliğini azaltmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespit doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İdaresinin muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgesi üzerinde yer alan “Açıklama ve Ekler” Bölümü’nde gerekli ve açıklayıcı bilgilerin girilmesi gerekmektedir. Bu hususta Kamu İdaresi tarafından bir standart oluşturulması ve bütün harcama birimlerinin belirli bir format çerçevesinde bilgi girişi yapması gerekmektedir.

BULGU 59: İş Avanslarında Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Süresinde Yapılmayan Mahsuplar İçin Gecikme Cezası Uygulanmaması

Kurum tarafından verilen İş avans ve kredilerinde mahsup sürelerine uyulmadığı, ayrıca mahsup sürelerine uymayan mutemetler hakkında gecikme zammı yaptırımının uygulanmadığı görülmüştür.

24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete ‘de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ön ödeme” başlıklı 35’inci maddesi ile Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Ön ödemelerde mahsup süresi ve sorumluluk” başlıklı 11’inci maddesinde kısaca; Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek suretiyle ön ödeme yapılabileceği, maddenin devamında ise her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, avanslarda bir ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu aksi halde süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan 25.12.2017 tarihli ve 55 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğünün Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğde; belirtilen sürede mahsup edilmeyen avansların, mahsup edilmesi gereken tarihten itibaren, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un 51’inci maddesi hükmüne göre hesaplanacak gecikme zammı ile birlikte, anılan Kanun hükümlerine göre ilgili mutemetten tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kurum kayıtlarında yapılan incelemede, yukarıda yer verilen mevzuata aykırı olarak yasal süresinden sonra kapatılan iş avanslarının olduğu buna rağmen ilgili mutemetlerden, mahsup edilmesi gereken tarihten itibaren işletilmesi gereken gecikme zammının alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, iş avanslarının süresinde kapatılamamasının Devlet Malzeme Ofisi gibi kamu kurum ve kuruluşlara yapılan ödemelerde bu kuruluşlarla yapılan yazışma ve faturalandırma süreçlerinin uzamasından kaynaklandığı belirtilerek bu tür kurumlara yapılan avans kredi ödemelerinde yasal süresi içerisinde mahsup işlemlerinin yapılmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mevzuat hükümleri gereği verilen avansların mahsup süresinde kapatılması aksi halde sorumlu mutemetlerden gecikme zammı tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 60: İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Özel Siteler ve Şirketler Tarafından Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması

İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan imar planında yeşil alan, park, yol veya eğitim öğretim alanı olarak ayrılan yerlerin, gerçek ve tüzel kişiler (konut siteleri ve şirketler) tarafından etrafları duvarlar ile çevrilip kamunun kullanımına kapatılarak kendi özel alanlarında bırakılmak suretiyle çocuk parkı, yürüyüş yolları, site içi sosyal alan, araç park alanı olarak işgal edildiği ve bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam etmesine olanak tanındığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; Belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hükmü ile belediye taşınmazlarının işgali durumunda 2886 sayılı Kanun'un uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği; ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir

zarara uğramış olmasının gerekmeyeceği ve fuzuli şağilin kusurunun aranmayacağına hükmedilmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise; İşgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmektedir.

Mezkûr mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için fuzuli şağılden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda işgalli alanların nasıl ve ne şekilde kullanıldığı ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.

Tablo 23: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi

No	Adı Soyadı	Mevki	Ada/Parsel	İşgalin Türü	İşgal Tespit Tarihi	Ecrimil Bedeli (TL)
1	...	Şeyhli	9063/20	Otopark Alanı	1.1.2007	28.0514,00
2	...	Fevzi Çakmak	0/4312	Otopark Alanı	17.1.2012	154.310,00
3	...	Fevzi Çakmak	9063/20	Otopark Alanı	17.1.2012	114.032,00
4	...	Ramazanoğlu	10602-21	Otopark Alanı	17.12.2023	23.036,00
5	...	Batı	837/4	Otopark Alanı	1.1.2021	87.5561,00
6	...	Velibaba	Park	Yeşil Alan	13.12.2021	21.460,00
7	...	Ramazanoğlu	10660/6	Otopark Alanı	25.12.2022	91.159,00
8	...	Güllübağlar	9374/5	Otopark Alanı	31.1.2015	327.223,00
9	...	Bahçelievler	İmar Yolu	Yeşil Alan	1.1.2020	13.968,00
10	...	Ramazanoğlu	10536/15	Otopark Alanı	22.2.2022	16.285,00
11	...	Yenişehir	Park	Yeşil Alan	24.3.2021	10.4491,00
12	...	Yenişehir	Park	Yeşil Alan	24.3.2021	10.4491,00
13	...	Esenler	İmar Yolu	Yeşil Alan	15.04.2008	92.227,00

14	...	Esenler	8011/Park	Otopark	26.3.2007	228.416,00
15	...	Çamlık	Park	Yeşil Alan	22.3.2017	58.455,00
16	...	Kurtköy	İmar Yolu	Yeşil Alan	1.10.2021	234.162,00
17	...	Yenişehir	Park	Otopark	30.1.2018	18.9431,00
18	...	Yayalar	0/1388	Yeşil Alan	1.1.2007	255.612,00
19	...	Çamlık	7293/5	Yeşil Alan	13.12.2007	189.691,00
20	...	Kavakpınar	10724/1	Yeşil Alan	22.3.2022	10.470,00
21	...	Çınardere	Kadastral Alan	Yeşil Alan	20.4.2017	92.674,00
22	...	Dumlupınar	İmar Yolu	Yeşil Alan	30.4.2014	26.335,00
23	...	Yayalar	10437/Park	Otopark	29.5.2024	24.621,00
24	...	Kurtköy	9172/19	Otopark	1.3.2021	162.763,00
25	...	Harmandere	0/400	Otopark	9.6.2019	63.216,00
26	..	Güzelyalı	11414/1 Park	Yeşil Alan	22.6.2022	216.434,00
27	..	Sanayi	10563/7	Yeşil Alan	5.3.2016	171.938,00

İdare taşınmazları ile kamu ortak kullanımına ayrılmış alanlarının işgal edilmesi durumunda hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde hesaplanacak ecrimisil tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için talepte bulunulması gerekmektedir. Zira ecrimisil işgal sonucu işgalciden alınan bir tazminat olup, olağan bir gelir kalemi değildir.

Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi mevzuat hükümlerine aykırı olacaktır, ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Şöyle ki, söz konusu Kanun'un 75'inci maddesinin ikinci fıkrasında

belirtilen, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanır hükmünden de faydalanmaktadırlar.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; özel siteler ve şirketlerin kullanımında bulunan alanlarla ilgili ecrimisil uygulamalarının yürürlükteki mevzuat çerçevesinde gerçekleştirildiği, imar planında kamu ortak kullanım alanı olarak ayrılmış taşınmazların özel kişi veya kuruluşlar tarafından kullanımına yönelik uygulamaların olağan hale gelmemesinin teminen imar planları ve taşınmaz kullanım durumlarının tarih bazlı olarak gözden geçirildiği ve bu alanlar hakkında gerekirse tahliye işlemleri de dahil olmak üzere gerekli planlamaların yapıldığı, Belediyenin mülkiyetindeki ya da hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların atıl durumda kalmaması, kamu zararı oluşmaması ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla geçici olarak ecrimisil uygulamalarının yapıldığı, ancak bu alanların planlı biçimde imar planına uygun kamu hizmeti kullanımına açılmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işgal edilen taşınmazlar için belirlenen ecrimisil bedellerinin işgalcilerinden (fuzuli şagilerden) ivedilikle tahsil edilip, işgal edilen taşınmazlardan tahliyeleri için gerekli işlemlerin başlatılması ve kamu ortak kullanımına açılması, tahliye edilmesi mümkün olmayanlardan ecrimisil alınmaya devam edilmesi ve imar planına uygun olacak şekilde kullanım tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 61: İlk Madde ve Malzemelerin Giderleştirilmesinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Kamu İdaresince tüketilen ilk madde ve malzemelerin giderleştirilmesine ilişkin bazı muhasebe işlemlerinde yanlış yardımcı hesap kodu kullanıldığı, ilk madde ve malzemelerin çıkış işlemlerinde mevzuatta belirtilen süreye riayet edilmediği görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 116'ncı maddesinde tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'na alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedilerek giderleştirileceği düzenlenmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre; Belediyelerde üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler

tarafından belirlenen sürede, kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır 2'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlendiği 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nda yer alanlardan tüketime sevk edilenlerin, muhasebe sistemi ve hesapların karşılıklı çalışması ilkesi gereğince, 630.14 İlk Madde ve Malzeme Giderleri Hesabı'nın kullanılması suretiyle giderleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nın alacak tutarının toplam 355.996.906,48 TL, 630.14 İlk Madde ve Malzeme Giderleri Hesabı'nın borç tutarının ise toplam 317.095.507,03 TL olduğu görülmüş olup söz konusu farklılığın, bazı ilk madde ve malzemelerin giderleştirilmesinde 630.14 İlk Madde ve Malzeme Giderleri Hesabı yerine 630 Giderler Hesabı'nın farklı yardımcı hesap kodlarının kullanılmasından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Ayrıca ilk madde ve malzemelerin muhasebeleştirme işlemlerinde yukarıda bahsedilen üç aylık süreye riayet edilmemekte, giderleştirmeler çoğunlukla yılsonunda toplu şekilde yapılmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak muhasebe kayıtlarının doğruluğunun sağlanması için ilk madde ve malzemelerin ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 62: İmar Cezası Uygulanması Gereken Bazı Durumlarda Süresi İçinde Encümen Kararı Alınmaması

Belediye tarafından düzenlenen yapı tatil zaptlarına ilişkin mevzuatta öngörülen süre içerisinde belediye encümenince karar alınmadığı bu nedenle imar cezası uygulamalarının geciktiği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve ekleri ile ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı

yapıldığı durumlarda yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı ve durdurmanın, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında bu maddede belirtilen idari müeyyidelerin uygulanmasına ilişkin karar alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; pek çok yapı tatil uygulamalarında yapı tatil tarihi ile sorumlulara uygulanan idari müeyyidelere ait belediye encümeni karar tarihleri arasında on iş gününden fazla süre geçtiği tespit edilmiştir.

Ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak başlanan yapılar için Belediye tarafından düzenlenen yapı tatil zaptlarına ilişkin on iş gününü aşan süreler içerisinde belediye encümenince idari müeyyide kararlarının alındığı, dolayısıyla imar cezası uygulamalarının gecikmesine neden olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bulguda değinilen gecikmelerin önlenmesini teminen encümen kararlarının zamanında alınabilmesi adına birimler arası koordinasyonun güçlendirileceği, tesis edilecek yeni süreç uygulama planı ve düzenlemelerle gecikmelerin önüne geçilerek sürecin daha etkin ve verimli bir şekilde işletilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bundan sonraki süreçte yapı tatil zaptlarına ilişkin idari müeyyidelerin encümene mevzuatında öngörülen süre içerisinde gelmesi ve imar cezası uygulamalarının gecikmemesi noktasında birimler arasında daha etkin bir koordinasyon ve takip mekanizmasının oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 63: Mevzuatı Gereği Kurulması Gereken Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması ve Bu Amaçla Ayrılması Gereken Payların Ayrılmaması

Hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinden ayrılması gereken payların tam olarak ayrılmadığı ve ayrılan kadar kısmının amacına uygun kullanılmadığı tespit edilmiştir.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun "Belediyelerin sorumluluğu" başlıklı Ek 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyeler tarafından sahipsiz veya güçten

düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurulacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesinde;

“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlüdür.

Belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde binde üç olarak uygulanır. Bu fıkra uyarınca ayrılan ödenekler başka bir amaç için kullanılamaz.

Kedi ve köpek sahipleri, hayvanlarını en geç 31/12/2022 tarihine kadar dijital kimliklendirme yöntemleriyle kayıt altına aldırarak zorundadır.” Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre belediyeler tarafından sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurulması gerektiği, nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyelerin 31.12.2022 tarihine kadar hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlü olduğu, belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından hayvan bakımevlerinin kurulmadığı, bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin (5.141.376.947,24 TL) binde beşi oranında (2.570.688,47 TL) kaynak ayrılması ve bu ödeneklerin başka bir amaç için kullanılmaması gerekirken İdare tarafından hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemleri için yeteri kadar ödenek ayrılmadığı, ayrılan ödeneklerinde tamamen bu amaç için harcanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; hayvan barınağı ile ilgili proje ve ihale çalışmalarının titizlikle yürütüldüğü, söz konusu proje için yüksek bir meblağda ödenek tahsisi yapıldığı, barınak için proje alanı belirlenip ilgili kurumdan tahsis işlerinin tamamlandığı, proje ile ilgili ihale çalışmalarının devam ettiği, 2025 yılı içerisinde ihale

çalışmalarının tamamlanarak hayvan barınağı yapımına başlanılmasının planlandığı, 2025 yılı için hayvan barınaklarının kurumu ve hayvanların rehabilitasyonlarına yönelik planlanan harcama miktarının planlanan bütçe gelirinin binde beşinden fazla olduğu, nitekim 2024 yılı içinde de asgari ayrılması gerekli miktarın üzerinde harcamalar yapılmak suretiyle sahipsiz hayvanların rehabilitasyonlarına yönelik çalışmalar yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdare tarafından sahipsiz hayvanların rehabilitasyonu için ayrıldığı iddia edilen ödenğin doğrudan hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için ayrılması gerekli olan ödenek ile ilintirilemeyeceği, veterinerlik hizmetleri kapsamında yürütülen söz konusu hizmetlerin mevzu bahis edilen ödenek ayırımından bağımsız bir iştilgal alanına işaret ettiği dikkate alındığında, hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinden ayrılması gereken payların tam olarak ayrıldığından ya da ayrılan kadar kısmının amacına uygun kullanıldığından söz etmek mümkün görülmemektedir. Diğer yandan mezkur konulara yönelik 2025 yılı için planlanan harcama miktarının da, mevzuat ile 2024 yılı için de ihdas edilen ödenek ayırma yükümlülüğünün geçmişe yönelik olarak yerine getirilmesini temin etmeyeceği de açıktır.

Sonuç olarak, hayvan bakımevleri kurmak ve hayvanların rehabilitasyonu için gereken tutarların mevzuata uygun olarak ayrılması ve bu ayrılan ödeneklerin sadece bu amaçla harcanması gerekmektedir.

BULGU 64: Kadınlar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevinin Açılmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince kadınlar için açılması gereken konukevinin açılmış olmasına rağmen faaliyette bulunmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendinde; Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunda olduğu, diğer belediyelerin ise mali durumları ve hizmet öncelikleri değerlendirilerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilecekleri belirtilmektedir.

Bu kapsamda, adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 31.12.2024 tarihi itibarıyla nüfusu 743.764 olan Pendik İlçesine hizmet veren Belediyenin, kadınlar için konukevi açması ve açılmış bulunan konukevinin aktif olarak faaliyette bulundurma zorunluluğu vardır.

Yapılan incelemede; İdarece açılmış olan konukevinin faaliyetini sonlandırdığı ve 2024 yılı içerisinde herhangi bir faaliyette bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 01.06.2007 yılında mülkiyeti Belediyeye ait olan Kadın Konukevinin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile koordineli olarak hizmet vermeye başladığı, ancak binanın fiziksel yetersizliklerinden dolayı Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile görüşülerek tadilat yapılmak üzere binanın boşaltılmış olup hizmete belli bir süre ara verildiği ifade edilmiştir. Ancak yukarıda da değinildiği üzere, açılmış bulunan konukevinin aktif halde faaliyette bulundurulması gerekmekte olup 2024 yılı içerisinde faaliyette bulunan bir konukevinin varlığından bahsetmek mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak 5393 Kanun’a göre kadınlar için bir konukevinin açılması ve kesintisiz bir şekilde faaliyette bulundurulması gerekmektedir.

BULGU 65: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Pendik Belediyesi ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası arasında akdedilen ve ardından tamamlayıcı mahiyette 12 Ek Protokol tanzim edilen sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmeye sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’na aykırılık oluşturan hükümler konulmuştur.

Anayasa’nın “1. Genel ilkeler” başlıklı 128’inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun 28/8/2019 tarihli ve 2019/1 karar numaralı kararının “Genel Hükümler” başlıklı birinci kısmının birinci maddesinde bu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmektedir. Söz konusu kararın ilgili bölümünde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’ndaki usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı tavan tutarına ilişkin düzenlemenin yapıldığı bunun dışında mali ve sosyal haklarla ilgili bir hüküm bulunmadığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun “Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması” başlıklı 32’nci maddesinin birinci fıkrasına göre 27/6/1989

tarıhli ve 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir. Bu sözleşme, Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulamaz. Söz konusu düzenlemede yer alan "sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere" ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümler konulmamalıdır.

İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin "İşverenin Hak ve Yükümlülükleri" başlıklı 8'inci maddesinde işverenin, iş güvenliği ve çalışanların sağlığı açısından her türlü önlemi alacağı, çalışanların tüm haklarını zamanında ve imkânlar nispetinde yerine getirmekle yükümlü olduğu, sendikal çalışmalar konusunda sendikayı temsil yetkisine sahip çalışanlara her türlü kolaylığı sağlayacağına yönelik ifadelere yer verilmiştir.

İlgili sözleşmenin "Sosyal Çalışmalarda Yardımcı Olmak" başlıklı 11'inci maddesinde ise çalışanlar için yapılacak eğitim, seminer, konferans ve eğitsel toplantılarda salon, araç ve gereçlerden önceden izin almak şartıyla yararlandırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi maddeleri incelendiğinde, ilgili hükümlerin sosyal denge tazminatı ödenmesiyle ilgili olmadığı ve 4688 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 4688 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri göz önüne alındığında sosyal denge sözleşmesinin herhangi bir kamu

işverenin personeline sağlaması gereken sağlıklı, huzurlu, mutlu ve güvenli çalışma koşullarını yazılı hale getiren bir iyi niyet göstergesi olarak düşünülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak, sosyal denge sözleşmelerinin belirtilen niteliği sözleşmeye sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümlerin konulmasına cevaz vermemektedir.

Bu itibarla, belirtilen mevzuat hükümlerine göre imzalanacak toplu sözleşmenin konusu, memur ve sözleşmeli personele yapılacak sosyal denge tazminatı ödemesi tutarının belirlenmesi olup, sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan ve 4688 Kanun hükümlerine aykırılık oluşturacak düzenlemelere sözleşmede yer verilmemelidir.

BULGU 66: Vekaleten Görevlendirmede Asilde Aranan Şartın Mevcut Olmaması

Kamu idaresince 2024 yılında yapılan vekaleten müdür görevlendirmelerinden iki tanesinde görevlendirilen personelin asilde aranan şartları sağlamadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesinde kurum içinden veya diğer kurumlardan vekalet edenlere vekalet aylığının ödenebilmesi için, vekilin asilde aranan şartları taşımasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5'inci maddesinde şu müdürü ve müdür kadroları görevde yükselmeye tabi kadrolardan sayılmış ve 7'nci maddede bu kadrolara atanabilmek için fakülte veya en az dört yıllık yüksek okul mezunu olmak gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede vekaleten yapılan zabıta müdürü ve fen işleri müdürü atamalarında atanan kişilerin ön lisans mezunu olduğu anlaşılmıştır.

Dolayısıyla atama işlemlerinde Kanun'un asilde aranan şartları taşıma ve Yönetmelik ifade edilen fakülte veya en az dört yıllık yüksek okul mezunu olma şartlarının sağlanmadığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında vekalet görevi esnasında vekalet aylığı ödenmediği sürece atama işleminin mevzuata uygun olduğuna kanaat getirildiğini; ancak gelecekte sorgulanan mevzuat kuralına azami özen gösterileceğini ve ilgili süreçlerde gereken düzenlemelerin yapılacağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak, vekaleten yapılan söz konusu atamaların yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 67: Çevreyi Kirletecek Şekilde Atık Bırakanlara Çevre Kanunu Uyarınca Ceza Kesilebilmesi İçin Gereken Yetki Başvurusunda Bulunulmaması

Çevre kirliliğine sebebiyet verecek şekilde atık bırakanlara 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca cezai müeyyide uygulanabilmesi için gerekli olan yetki başvurusunda bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin; "Genel Esaslar" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının, üretici ve taşıyanları tarafından belediyelerin veya mahallin en büyük mülki amirinin gösterdiği ve izin verdiği geri kazanım ve depolama tesisleri dışında denizlere, göllere, akarsulara veya herhangi bir yere dökülmesi ve dolgu yapılması yasaktır.

Faaliyetleri sonucu hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının üretimine neden olacak özel veya resmi kişi, kurum ve kuruluşlar; bu atıkların üretilmesinden önce ilgili belediyeye/mahallin en büyük mülki amirine başvurarak gerekli izinleri almak, atıklarını bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre bu mercilerin göstereceği geri kazanım/depolama sahasına taşınmasını sağlamakla yükümlüdürler. Bununla ilgili işlemler 23 üncü maddede belirtilen esaslara göre yapılır.

Yapılan denetimlerde hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarını Yönetmelikte belirtilen esaslara aykırı olarak çevre kirliliğine neden olacak şekilde alıcı ortama verdiği tespit edilen üretici, taşıyıcı ve depolayanlar hakkında 46 ncı maddede belirtilen cezai işlemler uygulanır. Ayrıca tespit edilen eksiklik veya kirlilik, tebliğ edilen süreler içinde giderilmezse bu atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı maliyeti ilgililerden peşin olarak tahsil edilir."

"Yönetmeliğe Aykırılık" başlıklı 46'ncı maddesinde;

"Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında Kanunun 15 ve 16 ncı maddelerinde belirtilen merciler tarafından gerekli işlemler yapılır ve Kanunun 20, 21, 23, 24 ve 26 ncı maddelerinde belirtilen cezalar verilir."

2872 sayılı Kanun'un "İdari nitelikli para cezaları" başlıklı 20'nci maddesinin (r) bendinde de;

"Bu Kanunda ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak atık toplayan, taşıyan, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, geri dönüşüm sağlayan, tekrar kullanan veya bertaraf edenlere 122.580 Türk lirasından 490.320 Türk lirasına kadar ithal edenlere 408.600 Türk lirası idarî para cezası verilir.

Aynı maddenin 2 nci fıkrasında ise; "Bu maddenin (k), (l), (r), (s), (t), (u), (v) ve (y) bentlerinde öngörülen idarî para cezaları kurum, kuruluş ve işletmelere üç katı olarak verilir."

"İdari cezalarda yetki" başlıklı 24'üncü maddesinde;

"Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Bu yetki, 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır.",

"Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü" başlıklı 12'nci maddesinde;

"Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerekğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır." hükümleri yer almaktadır.

2872 sayılı Kanun ve Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği uyarınca, belediye tarafından belirlenen yerler dışında bir yere çevre kirliliğine sebep olacak şekilde hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının atılması, taşınması idari para cezasını gerektiren hallerdendir. Mezkur Yönetmelik uyarınca hafriyat sahalarını belirlemek ve denetlemek yetkisi belediye mücavir sınırları içinde belediyeye aittir. Yönetmelik'e aykırı hareket edenler hakkında ise 2872 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı amirdir.

2872 sayılı Kanun'a göre ise Kanunda ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak; atık toplayan, taşıyan, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, geri dönüşüm sağlayan, tekrar kullanan veya bertaraf edenlere 2023 yılı için; 433.018 Türk lirasından 1.732.078 Türk lirasına kadar, ithal edenlere 1.443.397 Türk lirası idarî para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca cezayı gerektiren fiillerin 3 yıl içerisinde

tekerrürü halinde ilk seferde bir kat, iki ve sonrakilerde ise 2 kat artırımlı uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde çevre kirliliğine sebebiyet verecek şekilde yasal olarak belirlenen sahaların dışına hafriyat ve/veya atık taşıyan ile dökenlere hiçbir cezai müeyyide uygulanmadığı belirlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde ise kanunlarda öngörülen cezaları vermek Belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Ancak Belediye tarafından söz konusu cezaların kesilebilmesi için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıından denetim yetkisi alınmalıdır. Yapılan incelemelerde denetim yetkisi alınabilmesi için Belediye tarafından herhangi bir girişimde bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; çevreye zarar veren atıklara ilişkin cezaların uygulanabilmesi için gerekli başvuruların ilgili kurumlar nezdinde yapılması için iş ve işlemlerin mer'î mevzuat hükümlerine uygun şekilde yürütüldüğü, Pendik Kaymakamlığı ve Çevre Şehircilik İl Müdürlüğü ile koordinasyon içinde yapılan çalışmalar yapıldığı, atıkların çevreye zararlı bir şekilde bırakılmaması ve yönetilmesi için gerekli tüm önlemler başvurulduğu ifade edilmiştir. Ancak Çevre kirliliğine sebebiyet verecek şekilde atık bırakanlara 2872 sayılı Kanun uyarınca cezai müeyyide uygulanabilmesi için gerekli olan yetki başvurusunda bulunulmadığından, uygulamada Belediyece mezkur Kanun kapsamında verilmiş cezaya rastlanılmamaktadır.

Sonuç olarak, Pendik Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde Çevre Kanunu'na muhalefet edip çevreyi kirletenler hakkında caydırıcılığı sağlayacak idari para cezalarının uygulanabilmesi için izin alma işlemlerinin ivedilikle yapılmasının gerektiği açıktır.

BULGU 68: İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yolların bakımında ve onarımında kullanılmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından yapılan ve İdarece bu amaçla kullanılan asfalt hibesinin teslim alındığında stok ve gelir hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun tanımlar başlıklı üçüncü maddesinde alınan bağış ve yardımların kamu geliri olduğu ifade edilmiş olup 40’ıncı maddesinde ise kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Taşınırın kaydı” başlıklı 12’nci maddesinde, kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu belirtilmiş ve önceki yıllardan devren gelen taşınırın ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırın miktar ve değeri olarak kayıtlarda yer alması gerektiği; Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde ise taşınır giriş ve çıkışlarının Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı, bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırın bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Bağış ve yardımlar” başlıklı 17’nci maddesinde de; alınan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği, alınan şartlı bağış ve yardımların, üst yöneticinin onayı ile gelir bütçesinde bağış ve yardımlar bölümüne gelir yazılacağı ve gider bütçesinde bu hizmetin ödeneği varsa bu ödeneye ekleneceği, yoksa bütçede öngörülen tertibe ödenek yazılarak tahsis amacına uygun harcanacağı;

Yönetmelik’in 15-Stoklar hesap grubu ile ilgili 114’üncü maddesinde;

Bağış veya hibe olarak edinilen stokların varsa bilinen değeri, yoksa ilgili mevzuatına göre değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri üzerinden hesaplara alınacağı,

150- İlk Madde ve Malzemeler Hesabının niteliğine ilişkin 115’inci maddesinde; bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı,

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının işleyişine ilişkin 116’ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a/2) alt bendinde; bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stokların tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği,

İfade edilmiştir.

Yine söz konusu Yönetmelik'in 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İBB tarafından 25.06.2022 tarihli ve 843 sayılı Meclis Kararı uyarınca yapılan ve İdarece 04.07.2024 tarihli ve 57 sayılı Meclis Kararı ile kabul edilen 7.284 ton ve 25.698.754,33 TL bedelli asfalt hibesinin 600-Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

İdarenin Fen İşleri Müdürlüğünden alınan bilgilere göre; 7.284 ton ve 25.698.754,33 TL bedelli hibe asfaltın hali hazırda devam eden asfalt kaplama işi kapsamında serildiği ifade edilmiştir. Söz konusu hibe asfalt teslim alındığında muhasebe kayıtlarına alınmamakla birlikte, hali hazırda yürütülen asfalt kaplama işine iş artışı yapılarak dâhil edildiğinden dolayı bu kısım idarenin varlık hesaplarına 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı vasıtasıyla dâhil olmuştur.

Hibe asfalt, İdare tarafından kabul edildiği zaman 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının borcu karşılığında 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilerek muhasebeleştirilmesi daha sonra söz konusu asfaltın serim aşamasında serilen kısım kadar stok hesabından çıkış yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcuna kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak İdare tarafından söz konusu kayıtlar gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen İdare tarafından, gelecek dönemlerde hibe alınacak asfalt ile ilgili olarak bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen işlemlerin yılında gerçekleştirilmemesi nedeniyle, İdarenin 2024 yılı faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler Hesabı 25.698.754,33 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 69: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

Kamu idaresine ait 5 yıldan daha uzun süreli olarak kiraya verilen bazı taşınmazların (15 adet) her beş yılın sonunda yeni yılda uygulanacak kira bedellerinin Tüketici Fiyat Endeksindeki (TÜFE) oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve

emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakim tarafından belirlenmesi için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanun'un kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesine göre kira bedellerinin ilk 5 yıl boyunca TÜFE'deki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması gerekir. Aynı maddeye göre, Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının TÜFE'deki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir. Ayrıca taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakim tarafından belirlenmesi gerekir.

Yapılan incelemede, daha kısa süreli olarak kurgulansa bile süre uzatımlarıyla 5 yıldan uzun süreli kira akitlerine dönüşen sözleşmelere istinaden kiraya verilen taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde bulundurulmadan, TÜFE esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan bedelin yeni yıl kira bedeli olarak uygulandığı, emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmadığı ve bu durumun kira bedellerinin emsal ve rayiçlerine göre düşük kalmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bundan sonraki süreçte 5 yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde kira bedellerinin güncel emsal ve rayiç bedellerine göre güncellenmesine yönelik düzenlemeler yapılacağı, bu sayede kira bedellerinin adil ve piyasa koşullarına uygun hale getirilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından kiraya verilmiş olan taşınmazlara ait kira bedellerinin, sadece ilk 5 yıl TÜFE oranında artırılması, her beş yılın sonunda ise mevzuatta belirtilen hükümler doğrultusunda güncellenmesinin yapılarak kira rayiç bedellerinin korunmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 70: Belediye Sınırları İçerisinde Yapı Kayıt Belgesi Bulunan Bazı Gayrimenkullerin Maliklerinin Beyanda Bulunmamasından Dolayı Emlak Vergisi Tahakkuku Yapılamaması

Yapı kayıt belgesi verilen gayrimenkullerden malikleri tarafından beyanname verilmeyenlerin emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

Türkiye sınırları içinde bulunan binalar 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu hükümlerine göre Bina Vergisine tabi tutulmuştur.

Emlak vergisi bildirimlerinin süresinde verilmemesi halinde Vergi Usul Kanunu'nun 352/II-4'üncü maddesi uyarınca ikinci derece usulsüzlük fiili oluşmaktadır. Ayrıca emlak vergisi bildiriminin süresinde verilmemesi üzerine mükellefiyetin başlangıç yılı için idarece yapılacak tarhiyat sırasında kesilecek ikinci derece usulsüzlük cezası ile vergi ziyai cezasının karşılaştırılarak miktar itibarıyla fazla olan cezanın kesilmesi gerekmektedir.

18.05.2018 tarih ve 30425 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ve imar barışı olarak bilinen 7143 Sayılı Kanun'un 16'ncı maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunun'da düzenlemeler yapmıştır. Böylece devlet ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanarak 31.12.2017 tarihinden önce ruhsatsız yapıların ruhsatlandırılması, kayıt altına alınmasını ve gelir elde edilmesini amaçlamıştır.

Kanun'da belirtildiği üzere vatandaşlar kendi beyanları doğrultusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından aldıkları yapı kayıt belgelerinin bir nüshasını belediyelere teslim ederek mülklerini kayıt altına aldırılmışlardır.

06.06.2018 tarih ve 30443 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesi birinci fıkrası kapsamında, Yapı Kayıt Belgesi verilen yapıların malikleri, bu belgenin bir örneğini belediye ve mücavir alan sınırları içinde ilgili belediyesine, bu sınırlar dışında ise il özel idaresine vermek zorundadır.

Ancak, anılan düzenlemede yapı kayıt belgesinin ilgili merciye verilmemesi durumunda herhangi bir yaptırım da öngörülmemiştir.

Aynı düzenlemenin "Denetim" başlıklı 10'uncu maddesinde;

“(1) Yapı Kayıt Belgesi verilmesine ilişkin iş ve işlemler Bakanlık tarafından denetlenebilir.

1. *Yapı Kayıt Belgesi düzenlenmesi safhasında e-Devlet sistemi üzerinden veya kurum ve kuruluşlara yapılan müracaatta yalan ve yanlış beyanda bulunanlar hakkında 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun “Resmi belgenin düzenlenmesinde yalan beyan” başlıklı 206 ncı maddesi uyarınca suç duyurusunda bulunulur.*

2. *Yapı Kayıt Belgesi düzenlenmesi safhasında yalan ve yanlış beyanda bulunulan husus Yapı Kayıt Belgesi bedelinin eksik olarak hesaplanması neticesini doğurmuş ise, eksik alınan bedel ilgisinden alınır. Eksik alınan meblağın ilgisince ödenmemesi halinde verilmiş olan Yapı Kayıt Belgesi iptal edilir ve daha önce yatırılmış olan bedel iade edilmez.” şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir.*

Uygulama aşamasında yapılan incelemede Belediye sınırlarındaki yapı kayıt belgesi alınmış bina ve eklentiler için mükellef sayısı bazında Belediyeye yapılması gereken emlak vergisi bildirimlerinde eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapı kayıt belgelerinin verilmesinde yetkili bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı uhdesinde girişimde bulunularak Pendik Belediyesi sınırlarında düzenlenen yapı kayıt belgeleri ile ilgili alınacak bilgilerin Belediyeye yapılan beyanlarla karşılaştırılması ve beyanda bulunmayan mükelleflerle ilgili takip işlemlerinin yapılması gerekli görülmektedir.

BULGU 71: Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yaptırılan İnşaatların Yüklenicilerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Tahsil Edilmemesi

Kamu kurum ve kuruluşlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yaptırmış olduğu binalara yapı kullanma izni verilirken bunlardan yapı kullanma izni harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Yapı Kullanma İzni” başlıklı 30’uncu maddesine göre, inşaatı tamamlanan bir yapının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatı veren belediyeden izin alınması zorunludur. Belediyeler, mal sahibinin başvurusu üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından bir sakınca olmadığını tespit etmesi halinde “Yapı Kullanma İzni Belgesi” düzenleyerek yapının kullanımına izni vermektedir.

Bu şekilde yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinde yer alan *"Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabidir"* hükmü uyarınca harca tabi olup bu harcın söz konusu izin verilirken tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptırmış olduğu yapılara kullanım izni verilirken söz konusu harcın alınmadığı görülmüştür. Hâlbuki 2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni harcından müstesna olan yapılar tek tek sayılmıştır. Bazı istisnalar dışında mevzuatta kamu kurum ve kuruluşlarının yapı kullanma izni harcından muaf olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır.

Diğer yandan, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 7'nci maddesine göre taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri vb. giderler sözleşme bedeline dâhil olacağı, yani bu giderlerin işin yüklenicisi tarafından ödeneceği yönünde düzenleme bulunmaktadır. Buradan da anlaşılabacağı üzere, ihale mevzuatına tabi olarak yaptırılan yapılara dair yapı kullanım izni alınmasına ilişkin giderlerin işin yüklenicisi tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 2464 sayılı Gelirleri Kanun'un Ek 2'nci maddesinde yer verilen hükümler çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yaptırmış olduğu inşaatlardan yapı kullanım izni harcının talep edilmediği ifade edilmiştir. Ancak, daha önce de belirtildiği üzere, yapı kullanmaz izni harcından müstesna yapılar Kanun'un Ek 2'nci maddesinde değil 80'inci maddesinde tahdidi olarak sayılmıştır. Bu istisnalar arasında da 4734 sayılı Kanun çerçevesinde yaptırılmış olduğu binalar bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptırmış olduğu yapılara kullanım izni verilirken, kanunlarda buna ilişkin bir istisna veya muafiyet bulunmaması durumunda, mevzuatta belirlenen tarifeye göre yapı kullanma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 72: Dernek Binalarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Tesis Edilmemesi

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan ve Belediyenin sunmuş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan derneklere ait binaların çevre temizlik vergilerinin takip ve tahsil işlemlerinin gerektiği gibi yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin, binaların kullanımı ile başlayacağı düzenlenmiştir. 2464 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, hangi kurum ve kişilerin çevre temizlik vergisinden muaf oldukları belirtilmiş, gerek anılan maddede gerekse 2464 sayılı Kanun'un ilgili diğer maddelerinde derneklere ait binalardan çevre temizlik vergisi alınmayacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Yine derneklere ilişkin bu konuda bir muafiyet tanıyan başkaca bir mevzuat da bulunmamaktadır.

Ancak İstanbul İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğünden alınan veriler doğrultusunda, Belediyenin çevre temizlik vergisi mükelleflerinin incelenmesi neticesinde, belediye sınırları içerisinde bulunan toplam 827 adet dernek binasının hiçbirinden çevre temizlik vergisinin alınmamakta olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusu tespite iştirak edildiği, söz konusu bulgu doğrultusunda İstanbul İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğünden alınacak yeni verilere istinaden dernek binalarına ait çevre temizlik vergisi mükellefiyetlerinin tesis edileceği ve Belediye yoklama ve tebligat ekibinin de konuya ilişkin çalışmalarını artırdığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren tüm dernek binalarından çevre temizlik vergisinin alınmasını teminen gerekli denetimlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 73: Yapım İşleri Genel Şartnamesine Aykırı Olarak Rayiç Belirlenmesi

Pendik Belediyesince ihale edilen bazı yapım işlerinde sözleşmede olmayan iş kalemleri için Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne aykırı şekilde rayiç belirlendiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

“Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır.”

denilmiştir.

Yine adı geçen Şartnamenin üçüncü fıkrasında;

“İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.”

ifade edilmektedir.

Oda Muamelat Yönetmeliği’nin 35’inci maddesinde ise Odalar veya bunların şubelerinin rayiç tespitini yapmaya yetkili oldukları, rayiç tespitinin yazılı talep üzerine yapılacağı, talepte bulunanların mal veya hizmetin fiyatını etkileyebilecek hususları da açıkça yazmaları gerektiği belirtilmektedir.

Örneklem olarak seçilen “Pendik Geneli Hizmet Binalarının Bakımı, Çevre Düzenleme İşleri ile Küçük ve Orta Ölçekli Bina Yapım İş”i incelenmiş olup sözleşmede olmayan iş kalemleri için piyasadan alınan proforma faturalar ile rayiç belirlendiği, söz konusu faturaların hiçbirinde ticaret ve sanayi odası onayının bulunmadığı belirlenmiştir.

Ayrıca iş kalemleri için piyasadan proforma fatura alınarak belirlenen rayiçlerin, rayici etkileyebilecek hususlar dikkate alınmaksızın bir birim miktar üzerinden belirlendiği, ancak bu iş kalemlerinin birden fazla miktar üzerinden hakedişe dâhil edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22’nci maddesinde belirtilen hususlarda yeni birim fiyat rayici tespit edilirken mevzuatta uygun şekilde azami hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Yapım İşleri Genel Şartnamesinin belirtilen hükümlerine uyarlı hareket edilerek ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylı yerel rayiçlerin kullanılması ve miktar arttıkça pazarlık avantajı oluşacağından yerel fiyatlara dayalı rayiç belirlenirken imalat miktarıyla orantılı şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 74: Bedelsiz Devredilen Taşınmazlar İçin Tapu Kütüğüne Şerh Konulmaması

Kurum tarafından bedelsiz olarak devredilen bazı taşınmazlar için mevzuat gereğince amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması gerekirken bu hususa riayet edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 45’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerinin, ihtiyaç fazlası taşınırıları ile görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in 12’nci maddesinde;

“Özel bir hüküm olmaması durumunda, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere kamu idareleri, Kanunun 45 inci maddesine göre, mülkiyetlerinde bulunan taşınmazları, görmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla bedelsiz olarak birbirlerine devredebilirler.

Özel hükümler, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 45 inci maddesine göre, öncelikle uygulanır.

Kamu idarelerine devredilen bu taşınmazlar, hizmetin devamı süresince kullanılabilir. Ancak bu taşınmazların devir amacının ortadan kalkması veya amacına uygun kullanılmaması halinde, maliki kamu idaresince geri alınabilir.

Devir amacının ortadan kalkması halinde geri alma işlemi, adına devir yapılan idarenin isteği üzerine de, devreden malik kamu idaresi tarafından yapılabilir.

Devir yetkisi taşınmazın maliki kamu idaresine aittir. Hazineye ait taşınmazların devir yetkisi ise, özel bir hüküm olmadıkça Bakanlığa aittir.” düzenlemesi ile,

Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde;

“Bedelsiz devredilen taşınmazın tapu kütüğüne; “Bu taşınmazın mülkiyeti ...(bu boşluğa, devir eden kamu idaresinin ismi yazılır)’e/a ait iken, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi

ve Kontrol Kanununun 45 inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince; ... (bu boşluğa, taşınmazın hangi kamu hizmetinde kullanılacağı yazılır)'de/da kullanılmak kaydı ile ... (bu boşluğa, kendisine devir yapılan kamu idaresinin adı yazılır)'e/a bedelsiz olarak devredilmiştir. Bu taşınmaz devir amacı dışında kullanılamaz ve aynı amaçla dahi olsa üçüncü kişilere devredilemez. Devir amacına uygun olarak kullanılmadığının tespiti veya üçüncü kişilere devredilmesi hâlinde, eski maliki kamu idaresinin talebi üzerine, devralan kamu idaresinin muvafakatına veya herhangi bir hükme gerek olmaksızın tapu idaresince devreden kamu idaresi adına resen tescil edilir.” şeklinde şerh konulacağı düzenlemesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından 5018 sayılı Kanun’un 45’inci maddesine göre yapılan 70 adet bedelsiz devir işleminde taşınmazlar için tapu kütüğüne şerh konulması şartının yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Belirtmek gerekir ki bulguda belirtilen husus, belediyeye ait taşınmazların diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak yapılan devir işleminde, tapu kütüğüne; görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair şerh konulması işleminin yapılmadığının tespitidir. Mevzuat gereği gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine bedelsiz olarak taşınmaz devri yapılamayacağı için tapu kütüğüne şerh konulmasına gerek bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen taşınmazların devir amacı dışında kullanılması ya da gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi halinde re'sen geri alınacağına ilişkin tapu kütüğüne şerh konulması sağlanmalıdır.

BULGU 75: Bazı Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespitinin Mevzuata Uygun Olmaması

Bazı yapım işlerinde, işin yaklaşık maliyetinde ve birim fiyat teklif cetvellerinde yer almayan imalatların yapılabilmesi için tespit edilen yeni birim fiyatlarda kullanılan yöntemin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Yeni birim fiyatların tespiti hususunda gerekli usul ve esaslara ilişkin temel düzenleme Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinde yer almaktadır.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22'nci maddesinde, işin devamı sırasında idarece yapılması gerekli görülen iş kalemlerinin yeni birim fiyatlarının, kaynakların verimli kullanılması ilkesi gözetilerek idare tarafından gerekli inceleme, tahkik ve karşılaştırmaların yapılması şartıyla maddenin ikinci fıkrasında gösterilen analizlere maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen rayiçlerden birinin, birkaçının veya tamamının uygulanması suretiyle sözleşmede bulunmayan bir iş kalemi birim fiyatının idare ile yüklenici arasında imzalanan yeni fiyat tutanağına bağlanmak suretiyle tespit edilmesi öngörülmektedir.

Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin tespitinde uygulanacak analiz ve rayiçlere ilişkin ise söz konusu maddede;

“ ... Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri....”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Tablo 24: Hatalı Yeni Birim Fiyat Uygulaması Yapılan İşlere İlişkin Tablo

İşin Adı	İhale Kayıt Numarası	Sözleşme Bedeli (TL)
Pendik Geneli Hizmet Binalarının Bakımı, Çevre Düzenleme İşleri ile Küçük ve Orta Ölçekli Bina Yapım İşleri	2024/827839	186.275.680,00
Pendik Geneli Tamir Bakım Onarım ve Muhtelif İnşaat İşleri	2023/19750	117.712.536,40
Pendik Geneli Kamu Binalarının Bakım ve Onarım İşleri	2023/1259005	74.724.550

Yukarıdaki tabloda örnek olarak üçünün ismine yer verilen ve projesiz şekilde gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde, yaklaşık maliyet ve teklif birim fiyat cetvellerinde yer almayan ve işin devamı sırasında yapılmasına karar verilen çok sayıda imalat için özel birim fiyatlar belirlenmiştir. Ancak bu imalatlar için herhangi bir analiz kullanılmayıp yalnızca özel birim fiyatın ismi ve kullanılacak ölçü birimine göre (ton, metre, metre kare gibi) imalatın bir birimine ilişkin fiyat verilecek şekilde oluşturulan matbu teklif cetvelleri ile piyasadan üç firmadan teklif alınarak (matbu form üzerinde yine matbu şekilde fiyatların yazıldığı, herhangi bir tarih bilgisinin yer almadığı, yalnızca firmaların kaşe ve imzasının olduğu cetveller) tekliflerin ortalaması üzerinden gerçekleştirilmesi istenen imalatların birim fiyatlarının tespiti yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre sözleşmenin uygulanması sırasında yeni bir imalata ilişkin birim fiyatın tespit edilebilmesi için öncelikle mevzuattaki sıralamaya göre bir analiz oluşturulması daha sonra oluşturulan bu analize yine mevzuatta belirlenen rayiçlerden birinin, birkaçının veya tamamının uygulanması suretiyle fiyat tespiti yapılması gerekmektedir.

Ancak söz konusu yapım işlerinde, işin devamı sırasında yapılmasına karar verilen imalatlar için bir analiz oluşturulmadığı ve bu imalatlar için belirlenen piyasadan üç firmadan teklif alınmak suretiyle ortalama üzerinden hesaplanan fiyat tespiti yönteminin de mevzuatta yer verilen uygulanabilecek rayiçler arasında yer almadığı görülmektedir. Dolayısıyla

bahsedilen işler kapsamındaki birçok imalat için yeni birim fiyat tespiti mevzuata uygun gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'inci maddesinde belirtilen hususlarda yeni birim fiyat rayici tespit edilirken mevzuata uygun şekilde azami hassasiyet gösterileceği ifa edilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespitlerinin mevzuat hükümlerine uygun yapılması gerekmektedir.

BULGU 76: İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılarken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması

İdarenin bazı işlemlerinde avans verilmesini gerektiren şartlar oluşmadığı halde alımlar için avans verilerek ödeme gerçekleştirildiği ve bu harcamalarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Ödeme" başlıklı 35'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının merkezî yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü 55 Sıra no.lu Genel Tebliği'nin 3'üncü maddesinde; ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu belirtilerek, ön ödeme yapılabilmesi için; ilgili kanununda öngörülmüş olması, ön ödeme yapılacak giderin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olması, ilgili bütçe tertibinde ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin harcama biriminde mevcut olması ve bu ödeneğin, ön ödemenin mahsubu yapılan kadar saklı tutulması ve Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulması gerektiği, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal

alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, avans şeklinde ödeme istisnai ve belli şartlarda kullanılması gereken bir ödeme yöntemi olup, sürekli bir ödeme yöntemi değildir. Giderin ilgili kanunlarda öngörülmüş olması, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi ve zorunlu bir gider olması, ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneğin olması durumunda avans şeklinde ödeme gerçekleştirilebilir. Bir giderin ivedi ve zorunlu olarak değerlendirilebilmesi için ihtiyacın giderilmemesi durumunda kamu hizmetinin aksaması gerekmektedir. Bu ödeme yönteminin ivedi ve zorunlu olmayan giderler için de kullanılması harcamaların ön mali kontrol ve diğer kontrollere tabi tutulmadan yapılmasına sebep olacaktır.

Ayrıca, avans verilmesi için gerekli şartlar oluşmuş olsa bile, ihtiyacın mezkûr maddenin son fıkrasında belirtildiği üzere, idarenin tabi olduğu ihale mevzuatı hükümlerine göre karşılanması gerekmektedir. Gider gerçekleştirildiğinde süresi içerisinde avans mahsubunun yapılması ve alım yöntemine göre kanıtlayıcı evrakların düzenlenmesi gerekmektedir. 2024 yılı avans sınırının doğrudan temin parasal sınırının altında kaldığı düşünüldüğünde, avans vermek suretiyle ödeme yapılan alımların doğrudan temin usulüne göre yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; bazı giderlerin (Halk Eğitim Merkezi için resim malzemeleri, nikah merasimleri içi takı sandıkları, aşevi için çizme ve önlük, kartuş, kırtasiye malzemesi alımı vb.) gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olmadığı halde, avans şeklinde ödeme ile karşılandığı ve bu alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve cari dönemden itibaren Kentsel Dönüşüm Hesabından yapılması gereken ödemelerin herhangi bir aktarım yapılmaksızın doğrudan bu hesaptan gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, avans verilme şartları oluşmayan alımlar için avans verilerek ödeme gerçekleştirilmemesi ve bahsi geçen alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 77: Kuyu Suyu Kullanan Konutlardan Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca kuyu suyu kullanan konutlardan çevre temizlik vergisi alınmadığı ve bu kapsamda gerekli iş ve işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Mezkur Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak, su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin çevre temizlik vergisinin, belediye meclisince belirlenecek derecesi üzerinden hesaplanacağı, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisinin ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği, su ve kanalizasyon idareleri tarafından büyükşehir dahilindeki belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde sekseninin tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirilerek aynı süre içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

İSKİ Genel Müdürlüğünden alınan verilerden Pendik ilçesi ve mücavir alanında kuyu suyu aboneliği bulunduğu anlaşılmaktadır. Kuyu suyu kullanan konutlara yönelik ÇTV hesabında esas alınan grup ve derecelerin belediye meclisince belirlenmemiş ve gereken iş ve işlemlerin tamamlanmamış olması sebebiyle bu yerlerden ÇTV tahakkuk ve tahsilatı yapılamamıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye için önemli gelir kalemi olan çevre temizlik vergisinin kuyu suyu kullanan konutlardan alınmasına yönelik gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 78: Birim Fiyatların Tespitinde Ticaret Odasınca Onaylanmamış Yerel Rayiçlerin Kullanılması

Belediyece gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin yeni fiyat tespitlerinde kullanılan yerel rayiçlerin ilgili Ticaret Odasınca onaylı olmadığı görülmüştür.

Yapım işlerinin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yapılmıştır. Anılan Şartname'nin 22'nci maddesi ile sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespit edilmesine ilişkin usuller belirlenmiş bulunmaktadır.

Buna göre, bir iş artışı sonucu yeni fiyat yapılması gerekli olduğunda, söz konusu maddedeki yöntem ve esaslara uygun bir biçimde yeni birim fiyat oluşturulmalıdır. Buna göre, iş artışının söz konusu olduğu durumda önce bu maddede belirtilen esaslar çerçevesinde bir analiz oluşturulacak daha sonra bu analizde yer alan girdiler için yine bu maddede belirtilen yöntemlerden biri, birkaçı veya tamamı kullanılarak rayiç tespiti yapılacaktır.

Ancak, Belediye ihalesi gerçekleştirilen ve sözleşmenin uygulanması sırasında iş artışı söz konu olan yapım işlerinde, yeni fiyatın tespitinde kullanılan rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odası onaylı olmadığı görülmüştür. Bu durum, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, söz konusu Şartname'nin öngördüğü şekliyle onay mekanizmasının işletilmemesi durumunda, piyasa rayiçlerinin üzerinde fiyat tespit edilmesi riski meydana gelmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinde belirtilen hususlarda yeni birim fiyat rayici tespit edilirken mevzuata uygun şekilde azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, iş artışına konu imalatların fiyatlarının tespitinde yerel rayiçlerin kullanılması söz konusu olduğunda, bunların ticaret ve/veya sanayi odalarınca onaylanmış olması gerekliliğine dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 79: Başka İdarelere Yapılan Geçici Süreli Taşıt Tahsislerinde Mevzuata Aykırılıklar Bulunması

Bazı kamu kurumlarına yapılan taşıt tahsislerinde taşıtların otoyol geçiş ücretlerinin (bir araç için ayrıca akaryakıt giderlerinin) Belediye tarafından karşılandığı ve tahsis sürelerinde mevzuatta yer alan düzenlemelere uyulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin ilgili kısmında;

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

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

Hükmü amirdir.

“Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırın Geçici Tahsisi”, Taşınır Mal Yönetmeliğinin 31’inci maddesinin 04.05.2010 tarih ve 2010/504 sayılı Kararla değişik beşinci fıkrası hükmüne dayanılarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin sahip oldukları taşınırın diğer kamu idarelerine geçici olarak tahsisine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Söz konusu Genel Tebliğin “Geçici Tahsis Yetkisi ve Tahsis Şartları” başlıklı 3’üncü maddesinin ilgili kısmında;

“(2) Taşınırın idareler arasında tahsisinde aşağıdaki şartlar aranacaktır: a) Tahsis, idarenin geçici olarak ortaya çıkan ihtiyaçları için ve sadece ihtiyaç süresiyle sınırlı olarak yapılacaktır.

Bununla birlikte,

1) Dozer, vinç, grayder, kepçe, asfaltlama ve betonlama makineleri, kaya kamyonları, yükleyiciler, transpalet, beko-loder, traktör, çöp kamyonu, arazöz ve itfaiye aracı gibi iş makineleri, sondaj makineleri ve bunların ekipmanları altı ay süre ile,

2) Yukarıda sayılanlar dışında kalan diğer dayanıklı taşınır ise ihtiyaç süresi aşılmamak koşuluyla üç ay süre ile,

geçici tahsis yapılabilir.

Bu süreler, zorunlu hallerde aynı sürelerle sınırlı ve bir kereye mahsus olmak üzere uzatılabilir.

c) Tahsis edilen taşınırın tahsis süresindeki zorunlu bakım, onarım ve işletme masrafları ile kullanım için gerekli toner, kartuş, kağıt, akaryakıt, yağ vb. diğer zorunlu giderleri, tahsis yapılan idarece karşılanacaktır.

d) Tahsis edilen taşınırlar için tutanak düzenlenmesi zorunludur. Ancak, taşıt ve iş makineleri için idareler arasında protokol düzenlenecektir. Düzenlenen tutanak veya protokolde;

1) Tahsis edilen taşınırın cinsi, adedi ve tahsis amacı ile tahsis süresine,

2) Taşınırın tahsis süresindeki zorunlu bakım, onarım ve işletme masrafları ile kullanılacak tüketim madde ve malzemelerin, tahsis edilen idarece karşılanacağına,

3) Taşınırın tesliminden itibaren kullanımı süresince idareye veya diğer kamu idarelerine ya da özel kişilere verilecek zararların tazminine ilişkin sorumluluğun, tahsis edilen idareye ait olduğuna,

4) İdarelerce gerekli görülecek diğer hususlara yer verilir.”

Denilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; Belediye Meclisince 2024 yılının değişik tarihlerinde aldığı kararlar doğrultusunda, Belediyece farklı kurumlara 20 adet araç tahsis edildiği, kiralanan araçların otoyol geçiş ücretleri ile bu araçlardan İstanbul Başsavcılığına tahsis edilen bir aracın ise ayriyeten yakıt giderlerinin de Belediye tarafından karşılandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda bahsedilen husus hakkında gerekli işlemlerin yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanımının sağlanması bakımından, başka idarelere yapılan geçici süreli taşıt tahsislerinde mevzuata uygun hareket edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 80: İdarenin Yapılandırılmış Alacakları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumsuz Olması

Kamu İdaresinin çeşitli Kanunlar ile yapılandırılmış alacak tutarlarının, 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nda yer alan tutarlarla uyumlu olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı ile 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nın niteliğini açıklayan 92'nci ve 166'ncı maddelerine göre; 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı'nda kayıtlı tutarlardan, mevzuatı gereğince; içinde bulunulan mali yıl sonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilenlerin 122 Gelirlerden Tecilli ve Alacaklar Hesabı'nda, bir yılı aşan süreyle tecil ve tehir edilenlerin ise 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

Kullanılan otomasyon programının gelir modülü üzerinden yapılan incelemede; İdarenin 2024 yılı içerisinde ve ileriki dönemde tahsil edilmesi gereken toplam 13.510.707,60 TL yapılandırılmış ve tecil edilmiş alacağı bulunduğu tespit edilmiştir.

Bununla birlikte; Belediye'de kullanılan otomasyon programı bu tutarın dönemsel tasnifinin sağlıklı bir şekilde yapılmasına imkân tanımamaktadır. İdarenin 2024 yılsonu bilançosunda; 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı 256.138,33 TL, 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı ise 12.297.266,28 TL olmak üzere toplam 12.553.404,61 TL olarak yer almıştır. Dolayısıyla İdarenin yapılandırılmış alacakları ile muhasebe kayıtları arasında 963.340,54 TL fark olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edildiği, farklılığın düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Yapılandırılmış alacakların mali tablolarda doğru bir şekilde izlenmesini teminen, gelir otomasyon programında yer alan yapılandırılmış alacakların vadesine göre tasnifinin yapılarak, ilgisine göre 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'na tam ve doğru bir şekilde aktarılması gerekmektedir.

BULGU 81: İlanen Tebliğe İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kamu İdaresinde ilanen tebliğe ilişkin usullere uyulmadığı görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 103'üncü maddesine göre tebliğin ilanla yapılacağı haller sayma suretiyle belirlenmiştir. Buna göre, muhatabın adresi hiç bilinmezse, muhatabın bilinen adresi yanlış veya değişmiş olur ve bu yüzden gönderilmiş olan mektup geri gelirse, başkaca sebeplerden dolayı posta ile tebliğ yapılmasına imkân bulunmazsa, yabancı memleketlerde bulunanlara tebliğ yapılmasına imkân bulunmazsa ve muhatabın geçici olarak bilinen adresinden ayrıldığıнын tespit edildiği durumda iki defa tebligat yapılamazsa ilan tebliğ yoluna gidilebilir.

Ancak yapılan incelemelerde, İdare tarafından bu şartlar gerçekleşmeden ilan tebliğ yoluna gidildiği tespit edilmiştir. Örneğin; muhatabın MERNİS adresi bulunmamakta ise, işyeri adresinde tebliğ yapılacak olanların bu adresinde bulunmadığı veya tebliğ yapılacak kişinin adresinde bulunmadığı gibi durumlarda veya zamanaşımını durdurmak için toplu olarak genellikle yılsonlarında ilan tebliğ çıkıldığı görülmüştür.

Buna mukabil özellikle MERNİS adresi olmayan kişiler için, icra müdürlüğünden adres araştırması için borçlunun nüfusa kayıtlı olduğu ilçe emniyet müdürlüğüne müzekkere yazılmasını ve adres araştırmasını talep etmek gerekmektedir. Gelecek tutanağa göre kişinin bildirilen adresine yapılacak olan tebligat usulüne uygun olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş, bulguda işaret edildiği üzere uygulamanın yargıya taşınması halinde doğabilecek yargılama giderleri ve vekalet ücreti gibi mali külfetlerin önüne geçilmesi amacıyla, ilan tebliğ işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine tam uygun şekilde gerçekleştirilmesine azami dikkat gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, anılan usul VUK hükümlerine aykırı olduğundan idarelerin tebligata ilişkin bu işlemlerinin iptali için mükellefler tarafından mahkemelere başvurulması durumunda idarenin davayı kaybetmesine yol açacaktır. Bunun sonucunda ise hem idare alacağı tehlikeye düşecek, hem de mahkeme masrafı ödenmek durumunda kalınabilecektir. Dolayısıyla vergileme sürecine ilişkin usul hükümlerine özenle riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 82: Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Revize İş Programının Yapılmaması

Belediyenin ihale ettiği bazı yapım işlerinde süre uzatımı verilen durumlarda revize iş programı yapılmamıştır.

04.03.2009 tarihli ve 27159 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi ’nin “İşin Yürütülmesi” başlıklı beşinci bölümünün “İş programı” başlıklı 17'nci maddesinin;

Birinci fıkrasında “*Yüklenici, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklerle, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir. Süresinde teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması halinde uygun bulunmama gerekçeleri yükleniciye bildirilerek, bir defaya mahsus olmak üzere ceza uygulamaksızın, beş gün süre verilir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için, işin süresinde bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10’u oranında ceza uygulanır.*

Yedinci fıkrasında “*İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması, ödenek dilim değişikliği yapılması, idarenin izniyle havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde çalışılması, yeni fiyat tespiti yapılması gibi durumlarda ve idarece gerekli görülmesi kaydıyla yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır. Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler uygulanır.*” denilmektedir.

Yapılan incelemede, iş artışı verilen, ödenek dilimleri değişen ve yeni fiyat tespiti yapılan bazı işlerde (Pendik Geneli Kamu Binalarının Tamir, Bakım ve Onarım İşleri örneğinde olduğu gibi) Belediyenin revize iş programının sunulmasına ilişkin yazılı uyarıda bulunmadığı ve buna bağlı olarak yüklenicinin revize iş programını hazırlayarak Belediyeye sunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; iş artışı veya süre uzatımı verilen yapım işlerinde revize iş programlarının düzenlenmesine dikkat edildiği, “Pendik Geneli Kamu Binalarının Tamir, Bakım ve Onarım Yapım İşleri”nin birim fiyatlı bir iş olup Kaymakamlık ile yapılan protokol kapsamında uhdelerindeki kamu binalarının tamir, bakım ve onarım işlerini kapsadığı, bu tür işlerde süre uzatımı verilmesi durumunda revize iş programı hazırlanmasının teknik olarak mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda örnek nev'inden verilen yapım işi ile iş artışı verilen, ödenek dilimleri değişen ve yeni fiyat

tespiti yapılan diğer yapım işlerinde de yüklenicinin revize iş programını hazırlayarak Belediye sunması mevzuatın amir hükmüdür.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve yapılan açıklamaya göre, süre uzatımı verilen hallerde yeni duruma uygun revize iş programının düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 83: Bazı Yapım İşlerinin İhale ve Uygulama Aşamalarında Mevzuata Aykırılıklar Bulunması

Bazı yapım işlerinde, ihale konusu işe ait proje, teknik şartname, metraj ve mahal listeleri olmadan yaklaşık maliyet tespiti yapılarak ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca; tüm yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve istisna olarak belirtilen haller haricinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde; yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti için gerekli olan şartlar düzenlenerek; arazi ve zemin etüdünün yapılması, projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal 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 metraj listeleri düzenlenmesi, ön ve/veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde, 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 tariflerinin hazırlanması, anahtar teslimi götürü bedel işlerde ise; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özelliklerinin belirlenmesinin zorunlu olduğu, 13'üncü maddesinde ihale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartname, sözleşme tasarısı, işin projesini de kapsayan teknik şartname ile gerekli diğer belge ve bilgilerin bulunması gerektiği ve teknik şartnameyi düzenleyen 17'nci maddesinde ise işin teknik ayrıntıları ve şartları ile projesini de kapsayan teknik şartnamelerin hazırlanarak ihale dokümanına dahil edileceği ifade edilmiştir.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin 8'inci maddesinde; ihale dokümanını oluşturan belgeler; Yapım İşleri Genel Şartnamesi, İdari Şartname, Sözleşme Tasarısı, Birim Fiyat

Tarifleri ve Cetveli, Mahal Listesi, Özel Teknik Şartname, Genel Teknik Şartname, Ön / Kesin Projeler, Açıklamalar (varsa), Diğer Ekler şeklinde öncelik sıralamasıyla düzenlenmiş olmasına rağmen, aşağıda tabloda görünen ve inşaat işler örnek babından verilen 4 adet yapım işi projesi ve mahal listesi olmadan ihale edilmiştir.

Tablo 25: Proje ve Mahal Listesi Olmadan İhale Edilen Yapım İşlerine İlişkin Tablo

S.N.	İşin Adı	İhale Kayıt Numarası	Sözleşme Bedeli (TL)	Proje	Mahal Listesi
1	Pendik Geneli Kamu Binalarının Tamir, Bakım ve Onarım İşİ	2023/1259005	7.724.550,10	Yok	Yok
2	Pendik Genel Kamu Hizmet Binalarının Tadilatı, Küçük ve Orta Ölçekli Hizmet Tesisleri Yapım İşİ	2024/827839	182.292.000,00	Yok	Yok
3	Yeni Parkların Yapımı Mevcut Parkların Revizyonu ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ	2023/980195	138.398.527,50	Yok	Yok
4	Pendik İlçesi Geneli Yol ve Kaldırım Düzenlemesi ve Muhtelif İnşaat İşleri	2023/9062832	206.710.545,00	Yok	Yok

Yapılan denetimde, birim fiyatlı olarak ihaleye çıkılan ve birim fiyatlı sözleşme şeklinde akdedilen söz konusu yapım işlerine ait projelerin ön, kesin proje ya da uygulama projesi) mevcut olmadığı, mahal listelerinin hazırlanmadığı, ihalelerin kapsamında olan resmi binaların onarım ve boya işleri, mahalleler, cadde, sokaklar, park ve bahçeler gibi imalatların yapılacağı yerlerin adının yer aldığı, imalatı yapılacak olan taş duvar, sokak, kilitli parke, bordür ve asfalt işlerin yapılacağı yerlerde ölçümler ve metrajlar yapılmadan kurum ve vatandaşlardan gelen talepler, verilen kazı izinleri ve programlanan yol yapımlarına ve ödenek durumuna göre hesaplanarak imalatların tahmini metraj miktarları üzerinden yaklaşık maliyetlerin teknik şartnamelerinin hazırlandığı görülmüştür.

Projesiz olarak ihaleye çıkılan, mahal ve metraj listeleri olmadan belirlenmiş birim fiyat analizleri ve rayiçleri üzerinden tahmini metrajlar üzerinden yaklaşık maliyet tespiti yapılan bir yapım işinde, işe ilişkin teklif verilmesinin mümkün olamayacağı, verilse dahi bu tekliflerin gerçekçi ve sağlıklı olamayacağı açıktır. Bunun yanında söz konusu yapım işlerinin projeleri mevcut olmadığından artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalıp kalmadığı ve

başlangıçta yapılması gereken iş kapsamında olup olmadığının da belirlenebilmesi söz konusu olamayacağından mevzuata göre iş artışı yapılabilmesi şartları da oluşmayacaktır.

4734 sayılı Kanun, idarelere, ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu yüklemektedir. Mevzuattaki şartlar sağlanmadan ihaleye çıkılması ve uygulamada da mevzuata uygun işlem tesis edilmemesi nedeniyle söz konusu ihalelerde bu sorumluluğun da gereğince yerine getirilmediği düşünülmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve mezkur ihalelerde işin birim fiyatlı olması ve işin tabiatı gereği önceden öngörülmesinin mümkün olmamasından kaynaklı anlık ve planlı olmayan işlerin ortaya çıkabilmekte olması sebebiyle mahal listesi ile kesin proje oluşturulamadığı, bununla birlikte firmalar açısından teklif vermeyi engelleyici veya rekabeti sınırlayıcı bir unsur oluşmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işi ihalelerinde ihale mevzuatı hükümlerine uyulması için gerekli hassasiyet ve özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 84: Gecekondu Fonunun Muhasebeleştirilmesi ve Bütçeleştirilmesinde Hatalı Uygulamaların Yapılması

Gecekondu fonunun muhasebeleştirilmesi ve bütçeleştirilmesinde karşılaşılan hatalı uygulamalar şunlardır:

a) Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Gelirler Hesabı Yerine Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında Muhasebeleştirilmesi

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde gecekondu fonunun gelirleri sayılmıştır. Diğer yandan, gecekondu fonunun idaresi ile bu fona ait her türlü hak ve görevler ilgili Belediyeye aittir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belirli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar" başlıklı 18'inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında ise aynen;

"20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12 nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider

bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanır” denilmektedir.

Yönetmelik’te belirtildiği üzere; gecekondur fonundaki paralar, İdarenin belirli amaca tahsisli geliridir. Dolayısıyla bu gelirler, yardımcı hesap kodlarıyla takip edilmek üzere 600-Gelirler Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabında muhasebeleştirilmelidir.

İdarenin 2024 yılı mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondur fonu gelirlerinin 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştiak edilmiş ve bu doğrultuda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; gecekondur fonu gelirlerinin, İdarenin belli amaca tahsisli geliri olması nedeniyle gelir hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

b) Gecekondur Fonunda Toplanan Paraların İdare Bütçesinin İlgili Bölümlerinde Fon Geliri Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi ve Fona Ait Ödenek Tertibinin Bulunmaması

775 sayılı Gecekondur Kanunu’nun “Fonların Teşkilî ve Kullanılması” başlıklı 12’nci maddesinde; bu maddede belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesapta (banka hesabı) toplanacağı ve aynı Kanun’un 13’üncü maddesinde ise, bu fonun hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Belirli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar” başlıklı 18’inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında aynen;

“20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondur Kanunu’nun 12 nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanır” denilmektedir.

775 sayılı Kanun’da belirtilen gelirlerden oluşan ve belediyelerin yönetiminde olan gecekondur fonu için, sadece bu fona ilişkin mali işlemleri takip etmek amacıyla, özel bir banka hesabı açılmalı; fonda toplanan paralar bütçede ilgili bölüme gelir, diğer yandan gider bütçesine

özel ödenek olarak kaydedilmelidir. Diğer bir ifade ile; gecekondur fonu gelirleri belli bir amaca tahsisli gelir olması nedeniyle, hem gelir bütçesinde hem de gider bütçesinde mevzuatın amacına uygun kodlanması gerekmektedir.

2024 yılı mali işlemleri kapsamında İdare bütçesinin incelenmesi neticesinde; gecekondur fonu gelirlerinin ilgili bölümde fon geliri ayrıntı koduyla kodlanmadığı ve belirtilen gelirlerin Kanun'da belirtilen işlerde kullanılması için gider bütçesine ödenek kaydedilmediği tespit edilmiştir. Halbuki, gecekondur fonu gelirlerinin mevzuatında belirtilen şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla; İdarenin gelir ve gider bütçesinde fonun amacına uygun kodlanmasıdır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; Milli Emlak tarafından gönderilen %10 arsa satış payı ile 775 sayılı Kanuna tabi diğer tahsilatların mevzuat gereği emanet hesaplara alınmış olup usulüne uygun şekilde muhasebeleştirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; gecekondur fonu gelirleri 775 sayılı Kanun'da belirtilen amaca uygun bütçeleştirilmelidir.

BULGU 85: Gecekondur Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amacı Dışında Kullanılması

İdarenin gecekondur fonu kapsamındaki gelirler, mevzuatında belirtilen yerler yerine cari banka hesaplarına aktarmak ve aidat ödemek gibi amaç dışı kullanılmıştır.

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

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilecek, İdarenin cari harcamaları gibi yerlerde kullanılamayacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondur fonu kapsamındaki gelirlerinden, 2024 yılı içerisinde 16.568.000 TL tutarlık kısmı idarenin cari banka hesaplarına aktarıldığı, 1.687.860,55 TL tutarlık kısmı ile de aidat ödemeleri yapıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulamalar ise mevzuatına aykırıdır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş, bulguda tespit edilen husus doğrultusunda geçmiş dönemde Gecekondu Fonu hesabından cari hesaba aktarılan bedelin Gecekondu Fonu hesabına nakledildiği, bundan sonraki süreçte de Gecekondu Fonuna ait olan tutarların başka bir hesaba aktarılmayacağı gibi amacı dışında kullanılmayacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 86: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

İdare tarafından 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

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

Adı geçen Kanun’un “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinin altıncı fıkrasında da; muhasebe yetkililerinin 34’üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu oldukları belirtilmiştir. Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 248 ve 249’uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik’te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması durumunda emanet hesaplarına alınan tutarların

mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek suretiyle muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Yapılan incelemede, 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı, 2024 yılı dönem sonu itibariyle 320-Bütçe Emanetleri Hesabında önceki yıllara ilişkin (N-1'den N-5'e kadar) toplam 4.748.477.473,10 TL kayıtlı ve bekleyen tutarın bulunduğu, cari yılda (2024 yılı) bunun 4.073.199.207,04 TL'sinin ödendiği, bir sonraki yıla ise (2025 yılı) 675.278.266,06 TL bakiye devrettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin bulgu da belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılacağı ve Emanet hesaplarındaki tutarların İdare aleyhine bir durumun oluşturmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullere göre ödenmesi konusunda gerekli hassasiyete azami derecede önem verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Emanet hesaplarındaki tutarların İdare aleyhine bir durumun oluşturmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullere göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 87: Belediye Şirketi Personeline Zabıta Memurluğu Yaptırılması

Belediye şirketi personeline Belediye zabıta teşkilatında fiili olarak belediye zabıta memurluğu yaptırıldığı görülmüştür.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, Belediye zabıtasının, Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini, Belediye zabıta personelinin ise Belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurlarını ifade edeceği belirtilmiştir.

"Belediye zabıta kıyafetini kullanma yasağı" başlıklı 35'inci maddesinde, Belediye zabıta personeli için bu Yönetmelik'te şekli gösterilen resmi kıyafet ile işaretler başka bir özel veya kamu kuruluşu mensubu tarafından kullanılamayacağı; "Geçici görevlendirme" başlıklı 41'inci maddesinde de zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personel zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediye zabıta memurları özel bir amaç doğrultusunda güvenlik görevini yürüten kamu düzeni görevlisidirler. Belediye zabıta teşkilatı görev ve yetkileri bakımından özellik arz ettiğinden, Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde zabıta teşkilatı ve zabıta memurlarının görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, sorumlulukları ve atanmaları gibi konular özel olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla zabıta memuru olmayan kişilerin zabıta memuru olarak görevlendirilip fiilen zabıta memurluğu yapması yetki sakatlığına neden olacak işlemler doğurabilecektir.

Yapılan incelemede, belediyenin yüzde yüz iştiraki olan şirket bünyesinde istihdam edilen şirket personellerinden bir kısmının, Belediye zabıta teşkilatında fiilen zabıta memuru olarak görevlendirildiği, görevlendirilen şirket personellerinin resmi zabıta kıyafetleriyle görev yaptığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; söz konusu personelin 4857 sayılı İş Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde belirsiz süreli iş sözleşmesi kapsamında çalıştırılmakta olup mali ve sosyal haklarının firma tarafından karşılanıp herhangi bir ek ödeme yapılmadığı, Belediyenin hizmet alanının genişliği, faaliyet yoğunluğu ve kadrolu zabıta memuru sayısının sınırlı olması nedeniyle yardımcı zabıta hizmet personelinin istihdamına ihtiyaç duyulduğu, bu kişilerin esasında zabıta memurlarına destek amacıyla görevlendirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, ilgili personelin mali ve sosyal haklarının firma tarafından sağlanması, söz konusu firmaya zabıta hizmeti gören şirket personelinin istihdamını teminen firmaya bütçeden para aktarıldığı ve dolayısıyla bu personel için nihayetinde bütçeden harcama yapıldığı gerçeğini değiştirmemektedir. Ayrıca, söz konusu personelin açıkça Belediye zabıta teşkilatında fiilen zabıta memuru olarak görevlendirilmesi, resmi zabıta kıyafetleriyle görev yapmaları, yerinde kimi tutanaklara imza atmış olmaları gerçeği dikkate alındığında, bu kişilerin zabıta memurlarına destek amacıyla görevlendirilmeyip bilakis fiilen zabıta hizmetlerinin doğrudan yerine getirmeleri için görevlendirildikleri açıktır.

Sonuç olarak, Belediye zabıta personelinin, yönetmelik kapsamında bulunan kadrolarda istihdam edilen personellerden oluşması, zabıta memuru olmayan kişilere fiilen zabıta memurluğu yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 88: Yapım İşi İhalelerinde Fiyat Farkı ve İş Artışı Verilen Durumlarda Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Revize Edilmemesi

İhale edilen yapım işlerinin bazılarında all risk sigortalarının gelişen duruma göre güncellenmediği görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin “İşin ve İş Yerin Korunması ve Sigortalanması” başlıklı 17’nci maddesine göre yükleniciler Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nde yer alan hükümler çerçevesinde “all risk” sigorta ve genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 9’uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu, ikinci fıkrasında ise; sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu, ayrıca fiyat farkları dahil ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma nedeniyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükmünden anlaşılabacağı üzere, yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır. Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, fiyat farkını veya iş artışını içermeyen bir sigorta işleminin bu güvenceyi sağlayamayacağı açıktır.

All risk sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde revize edilmemiş olması; poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde idarenin

olması gereken miktardan daha az miktarda tazminat almasına neden olacak ve zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir. Fiyat farkı veya iş artışı verilen yapım işlerinde all risk sigorta bedelinin, fiyat farkı verilen veya iş artışı yapılan tutar kadar zeyilname ile güncellenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından ihale edilen yapım işlerinde, fiyat farkı verilmesi veya iş artışı yapılması suretiyle ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının sigorta bedelini aşması durumlarında zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı veya sigorta süresinin uzatılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden; İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve bundan sonra fiyat farkı ve iş artışı verilen durumlarda da mevzuata uygun şekilde All-Risk Sigorta poliçelerinin revize edilmesine azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, fiyat farkları veya iş artışı dahil ödenen toplam hakediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması hususunda gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 89: Mevzuatı Uyarınca İdare Tarafından Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisinin %20'sinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması"

Belediye tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerinden İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait %20'lik payın kanuni süreler içerisinde gönderilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 5035 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 41'inci maddesiyle değişik Çevre Temizlik Vergisi başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde;

"İşyeri 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. İşyeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dâhilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil

ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir... ” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda zikredilen hükümlerden anlaşılağı üzere; ilçe belediyelerinin, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil ettikleri çevre temizlik vergisi ve gecikme zammı toplamının yüzde yirmisini bir bildirim ile ertesi ayın yirminci günü akşamına kadar büyükşehir belediyesine bildirmesi ve aynı süre içinde ödemesi gerekmektedir. Tahsil ettikleri vergiyi veya gecikme zammını bu süre içinde yatırmayan belediyelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı uygulanarak tahsil edilecektir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; belediye tarafından iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisinin %20’si ve bunlara ait gecikme zammı olan 3.380.547,33 TL’nin Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgu konusuna iştirak edilmiş ve söz konusu bulgu doğrultusunda bulguya konu borcun Büyükşehir Belediyesi nezdindeki pay alacaklarından mahsup edilmesi amacıyla 13.05.2025 tarihli ve 257941 sayılı yazı ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nden talepte bulunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; herhangi bir müeyyide ile karşılaşılmaması için, İdarenin söz konusu yükümlülüğü süresinde yerine getirmesi mevzuata uygun olacaktır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İdare Tarafından İşletilen Otoparkların Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu sonrasında, İdarece Mehmet Akif Kapalı Otoparkının ruhsatlandırılması çalışmaları tamamlanmış; ancak, Adnan Menderes Bulvarındaki otopark ise ruhsatlandırılmamıştır. Bu itibarla ilgili husus kısmen cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
İdare Taşınmazlarının Kiralanmasında ve İntifa Hakkı Tesis Edilmesinde Pazarlık Usulünün Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
İmar Planlarında Kamu Ortak Kullanımına Ayrılan Park Alanlarında Taşınmaz Kiralamalarının Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam

			ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
Mevzuatında Öngörülen Oranda Engelli Personel ve Sosyal Hizmet Kapsamında Personel İstihdam Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır
Toplu Taşınmaz Kiralama İhaleleri ile Rekabetin Engellenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır
İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Gelirler Hesabı Yerine Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında Muhasebeleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu

			yapılmıştır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.
İdarenin Kiraya Verdiği Bazı İş yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır
Gecekondu Fonundaki Paraların Mevzuatında Belirtilen Amacı Dışında Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili husus cari denetim yılında devam ettiği için bulgu konusu yapılmıştır.