



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ADALAR 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	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7. DENETİM BULGULARI	14
8. EKLER	106

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
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	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Amortisman Ayrılmamış Maddi Duran Varlıklar	25
Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Maddi Duran Varlıklar	26
Tablo 10: Yevmiye Defteri ile Mali Tablolardaki Bütçe Giderleri ve Yansıtma Hesaplarına İlişkin Tutarların Karşılaştırılması	69
Tablo 11: Hazine Tarafından İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar	73
Tablo 12: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife	90
Tablo 13: Eğlence Vergisi Alınmayan İşyerleri	98
Tablo 14: Personel Giderleri Tablosu	101
Tablo 15: Personel Giderleri Limit Aşım Tablosu	103

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirketi
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel
İLBANK	İller Bankası Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MKE AŞ	Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TAKBİS	Tapu Kadastro Bilgi Sistemi
TAO	Türk Anonim Ortaklığı
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TL	Türk Lirası
TÜM-BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması
2. İdare Lehine Hükmolunan Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Mali Tablolarda Yer Almaması
3. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Hibe Edilen Asfaltın Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
4. Mali Duran Varlıklar İçin Enflasyon Düzeltmesi Kayıtlarının Yapılmaması
5. Marmara Belediyeler Birliğine Ödemesi Gereken Üyelik Aidatının Gönderilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi
6. Kalkınma Ajansı Paylarının Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi
7. Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması
8. Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
9. Maddi Duran Varlıkların Bir Kısım İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması
10. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması
11. İdareye Ait Olmayan Çevre Temizlik Vergisi Payının Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. İdare Tarafından Tescili Bulunmayan Araçların Bedel Karşılığı Kiralanması ve Ada İçinde Kullanılması
2. İdare Tarafından Yetkisi Olmamasına Rağmen Yolcu Taşımacılık Faaliyetinde Bulunulması
3. İdareye Ait Çıkarma Gemisinde Herhangi Bir Muafiyet veya Ticari İndirim Söz Konusu Olmamasına Rağmen Ücretsiz Geçişlerin Bulunması
4. Şartlı Bağış Olarak Alınan Taşıtın Amacı Dışında Kullanılması

5. Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Olması
6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
7. Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamaların Yapılması
8. İç Kontrol Sisteminin İşleyişinde Eksiklikler Bulunması
9. İmara Aykırı Yapılarla İlgili Encümen Kararlarının Uygulanmaması
10. Sosyal Denge Sözleşmesinin Mahalli İdareler Genel Seçim Süresini Aşması ve Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Bulunması
11. Mevzuatta Öngörülen Usullere Uyulmadan Hibe Yoluyla Şirket Devralınması
12. Hurda Niteliğindeki Varlıkların Satışının Yapılmaması ve Atıl Durumda Bekletilmesi
13. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
14. İmar Aykırılıklarına İlişkin Yapı Tatil Tutanağında Bulunan Eksiklikler veya Hatalar Sebebiyle Kaybedilen Davaların İdareye Ek Maddi Külfet Getirmesi
15. Ruhsata Aykırı Yapılara İlişkin Kesilen Cezaların Bazılarının Usul Yönünden İptal Edilmesine Karşın Belediye Encümeni Tarafından Yeni Bir Karar Alınarak Cezanın Tesis Edilmemesi
16. Mal, Hizmet ve Yapım İşlerine İlişkin İhtiyaçların İhale Yapılmadan Karşılanması
17. Ada İçi Hafriyat ve Moloz Atığının Taşınması İşinin İhalesiz ve Bedelsiz Verilmesi
18. Belediyenin Kredi Kartı ile Tahsil Ettiği Tutarları Vadesinden Önce Nakde Çevirmesi Nedeniyle Bankalara Komisyon Ödemesi
19. Adalar İlçesinde Kullanılan Bazı Araçların Ulaşım Koordinasyon Merkezi İzinlerinin Olmaması
20. Mali Tablolarda Uyumsuzluk Bulunması ve Yevmiye Kayıtlarının Silinmesi
21. Emlak Vergisi Uygulamalarında Mevzuat Hükümlerine Aykırı Hususların Bulunması

22. Kamu Sermayeli Bankalar Dışında Vadeli Mevduat Hesabı Açılması
23. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
24. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi
25. Hizmet Alımlarına Ait Bazı Hakedişlerin Düzenlenmesinde ve Ödenmesinde Kronolojik Sıralamaya Uyulmaması
26. Belediye Şirketine Ödenen Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi
27. İdare Tarafından Kıyıların Korunması ile İlgili Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
28. Asansör Muayene Kuruluşunca Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden İdare Payının Talep ve Tahsil Edilmemesi
29. Terkin İşlemlerinde Düzeltme ve İade Belgesinin Düzenlenmemesi
30. Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Alınmaması
31. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
32. Kira Süresi Sona Eren Bazı Taşınmazların Ecrimisil Yoluyla Kullandırılmaya Devam Edilmesi
33. İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi
34. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Olmayan Bir Taşınmazın Kiraya Verilmesi
35. Bazı İş Yerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması
36. İdare Tarafından Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Büyükşehir Belediyesine Ait Payın Aktarılmaması
37. Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İşyerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması

38. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İdarenin Gelir Kaybına Uğraması

39. Personel Giderlerinde Kanunda Belirlenen Sınırın Aşılması ve Yeni Personel Alımının Devam Etmesi

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.

Adalar 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 belediyesi olup 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 yaptıracığı 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.

Adalar Belediyesinin karar organı olan Adalar Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 12 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 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 1 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Adalar Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan belediye başkanına bağlı 3 müdürlük belirlenmiştir. Bunlar Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü ve Teftiş Müdürlüğü ‘dür. Diğer idari birimler; Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Afet İşleri Müdürlüğü’dür. Belediye Başkanına bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 13 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur 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	149	65
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	73	15
Geçici İşçi	-	-
Toplam	222	80
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	105

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı 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 Adalar Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2024 yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	53.011.508,00	18.215.000,00	80.622.601,97	79.851.601,09	771.000,88	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.561.000,00	845.000,00	9.450.776,03	9.439.903,28	10.872,75	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	89.244.500,00	29.219.063,00	127.242.993,69	120.373.475,27	6.869.518,42	0,00
4	Faiz Giderleri	6.627.992,00	0,00	7.568.682,63	7.568.682,63	0,00	0,00
5	Cari Transferler	2.055.000,00	0,00	2.859.396,94	2.859.396,94	0,00	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	16.500.000,00	4.600.000,00	138.810,74	0,00	138.810,74	0,00
Toplam		175.000.000,00	52.879.063,00	227.883.262,00	220.093.059,21	7.790.202,79	0,00

Adalar Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 175.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden 4.199,00 TL ödenek ve yıl içinde eklenen 52.879.063,00 TL ek ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 227.883.262,00 TL olmuştur. Yıl içinde 220.093.059,21 TL bütçe gideri yapılmış, 7.790.202,79 TL ödenek iptal edilmiş ve 2025 yılına devreden ödenek kalmamıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Ödenek (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01 Vergi Gelirleri	95.044.418,17	0,00	78.977.740,76	137.858,85	78.839.881,91	82,95
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	75.879.063,00	52.879.063,00	39.631.366,78	76.864,00	39.554.502,78	30,72
04 Alınan Bağış ve Yardımlar	800.000,00	0,00	1.341.364,00	0,00	1.341.364,00	167,67
05 Diğer Gelirler	51.969.802,92	0,00	57.356.100,02	7.383,97	57.348.716,05	110,35
06 Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08 Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09 Red ve İadeler	75.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Toplam	223.618.284,09	52.879.063,00	177.306.571,56	222.106,82	177.084.464,74	64,04
---------------	-----------------------	----------------------	-----------------------	-------------------	-----------------------	--------------

Belediyenin 2024 yılında net bütçe geliri %64,04 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%82,95), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%30,72) beklenenin altında gerçekleşirken, Diğer Gelirler (%110,35), Alınan Bağış ve Yardımlar (%167,67) şeklinde beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutarı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	53.011.508,00	27.611.093,97	79.851.601,09	99,04
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.561.000,00	1.889.776,03	9.439.903,28	99,88
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	89.244.500,00	37.998.493,69	120.373.475,27	94,60
04- Faiz Gideri	6.627.992,00	940.690,63	7.568.682,63	100,00
05- Cari Transferler	2.055.000,00	804.396,94	2.859.396,94	100,00
06- Sermaye Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	16.500.000,00	-16.361.189,26	0,00	0,00
Toplam	175.000.000,00	52.879.063,00	220.093.059,21	96,58

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri bütçe ödeneğine göre % 96,58 seviyesinde gerçekleşmiştir. İdarenin 2024 mali yılı bütçesi ile 175.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 4.199,00 TL ödenek ve yıl içinde eklenen 52.879.063,00 TL ek ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 227.883.262,00 TL olmuştur. Faiz Giderleri (%100) ve Cari Transferler (%100) beklenen şekilde gerçekleşmiştir. Bunlar dışında yer alan diğer gider kalemleri ise beklentilere yakın gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler 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 Çeşidi	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	38.634.100,71	60.250.854,22	78.839.881,91	55,95	30,85

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.274.333,17	27.526.913,09	39.554.502,78	196,80	43,69
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	20.500,00	200.000,00	1.341.364,00	875,60	570,68
Diğer Gelirler	17.374.564,55	28.696.022,90	57.348.716,05	65,16	99,84
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	65.303.498,43	116.673.790,21	177.084.464,74	78,66	51,77
Net Toplam	65.303.498,43	116.673.790,21	177.084.464,74	78,66	51,77

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre %51,77 artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 18.589.027,69 TL (%30,85), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 12.027.589,69 TL (%43,69), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 1.141.364,00 TL (%570,68) ve diğer gelirlerde 28.652.693,15 TL (%99,84) artış söz konusudur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	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]
Personel Giderleri	22.075.168,56	35.736.863,50	79.851.601,09	61,88	123,44
SGK Devlet Prim Giderleri	3.472.908,86	5.306.806,09	9.439.903,28	52,80	77,88
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	49.991.943,28	76.072.103,13	120.373.475,27	52,16	58,23
Faiz Giderleri	1.979.227,74	26.503.215,58	7.568.682,63	1239,06	-71,44
Cari Transferler	1.035.729,22	1.740.578,77	2.859.396,94	68,05	64,27
Sermaye Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	
Toplam	78.554.977,66	145.359.567,07	220.093.059,21	54,04	51,41

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında, 2023 yılına göre %51,41 artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 44.114.737,59 TL (%123,44), SGK Devlet prim giderlerinin 4.133.097,19 TL (%77,88), mal ve hizmet alım giderlerinin 44.301.372,14 TL (%58,23), cari transferlerin 1.118.818,17 TL (%64,27) artış gösterdiği, faiz giderlerinin ise 18.934.532,95 TL (% 71,44) azalış gösterdiği görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 228.252.715,92 TL, Faaliyet

Geliri 204.677.014,17 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 23.575.701,75 TL olarak gerçekleşmiştir. Ancak İdare tarafından 31.12.2024 tarihi itibarıyla maddi duran varlıklara ilişkin enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılarak 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesabına kayıt gerçekleştirilmesine rağmen, bu işlemlerin sonucu Faaliyet Sonuçları Tablosu'na yansıtılmamıştır.

Adalar Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Adalar Belediyesi'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İston İstanbul San. Tic. AŞ	28.500.000,00	9.480,00	0,033263
2	İsfalt Asfalt San. Tic. AŞ	200.000.000,00	127.040,00	0,06352
3	İsbak Ulaşım Haber. San. Tic. AŞ	72.271.960,00	4.535,00	0,006275
4	Adalar Belediyesi Ulaşım Turizm Spor Kültür ve Eğitim İşletmesi (Bütçe İçi İşletme)	50.000,00	50.000,00	100
5	Adalar Belediyesi Personel Ltd. Şti.	500.000,00	500.000,00	100
6	Adalar Yönetim Danışmanlık Ticaret A.Ş.	1.000.000,00	1.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Adalar 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 cetveli.

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 yürütülmüştür.

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.

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. Bu kurumlar ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

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

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir. Buna göre:

Kontrol Ortamı Standartları

Kontrol faaliyetleri, hali hazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve/veya ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Kontrol faaliyetleri, belirlenen her bir risk için farklılık arz edebilir. Zira söz konusu faaliyetlerin başarılı olabilmesi, karşılık geldiği her riske uygun bir şekilde belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bununla birlikte uygulamaya konulan kontrol faaliyetlerinin sürekli takip edilerek bunlar üzerinde gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

Söz konusu bileşene ait Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı Hiyerarşik Kontroller Faaliyetlerin Sürekliliği Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenmemiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamış ve personele duyurulmamıştır.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiş ve İdare çalışanlarına duyurulmamıştır.

İdarenin gerekli olan bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sağlayacak şekilde yönetim bilgi sisteminin bulunmadığı anlaşılmıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

Risk değerlendirme, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerde karşılaşılabilecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar verilmesi süreçlerini içerir. Bu kapsamda risk değerlendirme, tüm iş süreçlerinde geçerli olan tehdit ve fırsatların katılımcı yöntemlerle belirlenmesi ve belirlenen unsurların etki ve olasılık analizlerinin yapılmasını gerektiren bir iç kontrol bileşenidir.

Söz konusu bileşene ait Planlama ve Programlama ile Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Stratejik plan, nüfusu 50.000'in altında olan belediye olması sebebiyle hazırlanmamıştır.

İdarenin misyon, vizyon, stratejik amaç, performans hedef ve faaliyetlerin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin belirlenmesi, olası etkilerinin hesaplanması ve alınacak önlemleri de içeren çalışmalar gerçekleştirilmemiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kontrol faaliyetleri, hali hazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve/veya ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Kontrol faaliyetleri, belirlenen her bir risk için farklılık arz edebilir. Zira söz konusu faaliyetlerin başarılı olabilmesi, karşılık geldiği her riske uygun bir şekilde belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bununla birlikte uygulamaya konulan kontrol faaliyetlerinin sürekli takip edilerek bunlar üzerinde gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

Söz konusu bileşene ait Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı Hiyerarşik Kontroller Faaliyetlerin Sürekliliği Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamış yıllar itibarıyla gözden geçirilmemiş ve personele duyurulmamıştır.

İdarede yetki devirlerinin mevzuata uygun yapılmadığı değerlendirilmiştir. İdarede yapılan görevlendirmelerde; faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarede ön mali kontrol sistemi, “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a uygun olarak kurulmuştur. İdarede “İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” gereğince ön mali kontrol faaliyeti yürütülmektedir.

Bilgi ve İletişim Standartları

Bilgi ve iletişim, iç kontrol sisteminin diğer unsurları olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri ve izleme arasındaki koordinasyonu sağlar. Bu anlamda kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin ve belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılması bilgi ve iletişim bileşeni tarafından sağlanır.

Söz konusu bileşene ait Bilgi ve İletişim Raporlama Kayıt ve Dosyalama Sistemi Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdare bünyesinde tüm harcama birimleri birim faaliyet raporları hazırlamakta, bu raporlar konsolide edilerek hazırlanan İdare Faaliyet Raporunun sonunda ek olarak Mali Hizmetler Birim Yönetici Beyanı ile Belediye Başkanı tarafından imzalanan İç Kontrol Güvence Beyanı yer almaktadır.

Faaliyet sonuçları İdare Faaliyet Raporunda gösterilmekte, İdarenin resmî web sitesinde yayımlanmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmemiştir. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İzleme, iç kontrol sürecinin performansını tespit etmek amacıyla, söz konusu sürecin belirlenen uygun aralıklarla düzenli olarak izlenmesidir. Bu kapsamda izleme bileşeni, diğer iç

kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde belirlenerek yürütülmesini izler ve belirli aralıklarla sürekli olarak değerlendirmeler yapar. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

Söz konusu bileşene ait İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmemiş, iç kontrol sistemi, idarenin tüm birimlerince yılda en az bir kez değerlendirilmemiştir. Ayrıca İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmaması nedeniyle raporlama faaliyeti d yapılmamaktadır.

İdarede iç kontrole ilişkin olarak iç denetim birimi bulunmamaktadır. İdarede iç denetim faaliyetleri tam olarak yerine getirilmemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Adalar Belediyesi'nin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Emanetler Hesabında Kayıtlı Olup da Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kayıtlarının Yapılmaması

İdare tarafından 333-Emanetler Hesabında takip edilen ve mevzuatı gereği zamanaşımına uğramış olan tutarların bütçeye gelir kaydedilmediği görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Süreler" başlıklı 146'ncı maddesinde belirtildiği üzere, Kanun'da aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacak on yıllık zamanaşımına tabidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 262'nci maddesinde, 333-Emanetler Hesabında kayıtlı tutarlardan bütçeye gelir yazılması gerekenlerin bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün “Emanet Yabancı Kaynaklar, Ödenecek Vergi ve Yükümlülükler ve Özel Tahakkuklar Hesaplarının Ayrıntı Kodları ve Zamanaşımı Süreleri” konu başlıklı 16.08.2004 tarihli ve B.07.0.MGM.0.45/470-02/015239 sayılı 2 no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genelgesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Genelge'sinde;

“... ”

IV-ZAMANAŞIMI SÜRESİ VE BAŞLANGICI

Saymanlıklarca tahsil edilerek emanetler hesabına kaydedilen paralar, zamanaşımı bakımından genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımına tabi olanlar ile zamanaşımına tabi olmayan emanetler olmak üzere altı grupta toplanır...” denilmek suretiyle, emanetlere alınan tutarların niteliklerine göre zamanaşımı süreleri belirtilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 29.12.2017 tarihli ve 90192509-210.06.01-28394 sayılı “Emanetlerin Zamanaşımı Süreleri” konu başlıklı genel yazısında da mezkûr Genelge'ye atıfta bulunularak, Türk Borçlar Kanunu'ndaki 10 yıllık zamanaşımı süresinin genel olarak dikkate alınması gerektiği, Türk Medeni Kanunu'ndaki süreler bakımından ise, Türk Borçlar Kanunu'nun genel nitelikli hükümlerine uygun düştüğü ölçüde tüm özel hukuk kişilerine bu 10 yıllık sürenin uygulanması gerektiği ortaya konmuştur.

Bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca, saymanlıklarca tahsil edilerek emanetler hesabına kaydedilen paralar, zamanaşımı bakımından; genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımına tabi olanlar ile zamanaşımına tabi olmayan emanetler olmak üzere altı grupta toplanmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece 333-Emanetler Hesabına alınış tarihleri itibariyle 10 yıllık zamanaşımı süresi sona ermesine rağmen ilgililerinin talep etmemeleri veya talep etmelerine rağmen verdikleri ad-soyadı, iban ve hesap numaralarında hatalar bulunması veyahut emanete alınan tutarların mahiyetlerinin belirlenememesi gibi nedenlerle iadesi mümkün olmayan ve gelir kaydedilmesi gereken 854.018,87 TL'nin irat kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli düzeltme işlemlerinin gerçekleştirildiği ifade edilmiş ancak İdare tarafından sunulan kanıtlayıcı evraklarda zamanaşımına uğramış gelirlerin tamamının gelir kaydedilmediği görülmüştür. Bu sebeple İdare bulgu konusu hususu karşılayamamıştır.

Sonuç olarak; İdare tarafından, 333-Emanetler Hesabında takip ettiği tutarlardan ilgili mevzuatında ayrı bir zamanaşımı süresi öngörülen emanetlerin bu sürelerin sonunda, süre belirtilmeyen emanetlerin ise kayıtlara alınış tarihleri itibariyle 10 yıllık zamanaşımı süresinin sonunda irat kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İdare Lehine Hükmolunan Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Mali Tablolarda Yer Almaması

İdare lehine hükmolunan avukatlık vekâlet ücretlerinden doğan alacakların mali tablolarda yer almadığı görülmüştür.

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 tutulduğu ifadelerine yer verilmiştir. Aynı Kanun’un 61’inci maddesinde ise, muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde tahakkuk esaslı tanımı yapılmış olup buna göre; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini ifade etmektedir.

Yapılan incelemede; İdare lehine hükmolunan ancak henüz tahsili yapılmamış toplam 1.189.986 TL tutarındaki avukatlık vekâlet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı dolayısıyla mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından avukatlık vekalet ücretlerinin takibinin yapıldığı ifade edilmiş olsa da herhangi bir kanıtlayıcı evrak gönderilmemiş olup bulgu konusu husus karşılanmamıştır.

Sonuç olarak; İdarenin taraf olduğu dava ve icra takipleri neticesinde ortaya çıkan avukatlık vekâlet ücretine ilişkin alacakların tahakkuk ettiği zaman muhasebe kayıtlarının yapılarak mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Hibe Edilen Asfaltın Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yolların bakımında ve onarımında kullanılmak üzere Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından yapılan asfalt hibelerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü 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 ifade edilmiştir.

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 taşınır ile içinde bulunan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırın miktar ve değer olarak kayıtlarda yer alması gerektiği; Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde ise taşınır giriş ve çıkışlarının Varlık 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 belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer üzerinden kayıtlara alınacağı; düzenlemelerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Bağış ve yardımlar” başlıklı 17’nci maddesinde; 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,

Aynı 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 birinci 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,

ifade 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 düzenlemesi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; İBB tarafından İdareye yapılan asfalt hibelerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Hibe asfalt, İdare tarafından kabul edildiği zaman 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının borcu karşılığında 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilerek muhasebeleştirilmeli, daha sonra söz konusu asfaltın serim aşamasında serilen kısım kadar stok hesabından çıkış yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcuna kaydedilmeli ve iş tamamlandığında ise 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Söz konusu hibe asfaltın muhasebeleştirilmemesi sonucunda İdare mali tablolarında 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 600-Gelirler Hesabı hatalı sonuç vermiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli düzeltme işlemlerine başlanacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, hibe alınan asfaltın mevzuatında belirtilen şekilde muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 4: Mali Duran Varlıklar İçin Enflasyon Düzeltmesi Kayıtlarının Yapılmaması

Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı için yapılması gereken enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

23/12/2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Enflasyon düzeltmesi” başlıklı 30’uncu maddesinde; içinde bulunulan hesap dönemi dâhil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100’den ve içinde bulunulan hesap döneminde %10’dan fazla olması halinde, kapsama dâhil kamu idarelerinin 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.

Yönetmelik’e 24.02.2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan düzenlemeyle eklenen Geçici 3’üncü madde de ise; “2021 ve 2022 yılı hesap dönemlerinde bu Yönetmelik’in 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. 31/12/2023 tarihli mali tablolar, enflasyon düzeltmesine ilişkin şartların oluşup oluşmadığına bakılmaksızın enflasyon düzeltmesine tabi tutulur.” hükmü yer almaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 06.12.2023 tarihli 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.

Enflasyon düzeltmesi işlemleri başlıklı 5 inci maddesinde;

(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.” şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.

Yukarda yer verilen Genel Tebliğ’de belirtildiği üzere kapsamda yer alan kamu kurumlarının 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin olarak enflasyon düzeltmesi işlemlerinin 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.

Yapılan incelemede; 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kayıtlı tutarlar olmasına rağmen bu tutarlar için enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından; değer tespit komisyonu kurulduğu ve komisyon raporuna göre gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare mali tablolarının 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı hakkında doğru bilgi içermesi için bu hesaba ilişkin enflasyon düzeltmesi kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Marmara Belediyeler Birliğine Ödemesi Gereken Üyelik Aidatının Gönderilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi

İdarenin üyesi olduğu Marmara Belediyeler Birliğine ödemesi gereken yıllık üyelik aidatının gönderilmediği ve muhasebe kayıtlarında eksik takip edildiği görülmüştür.

Marmara Belediyeler Birliği, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’na göre kurulmuş olup, Mezkûr Kanun’un “Kuruluş” başlıklı 4’üncü maddesinde; kurulmuş bir birliğe üyeliğin, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvurusu üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olacağı düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Kamu idareleri payları hesabının niteliğini açıklayan 276'ncı maddesine göre; bu hesap, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; kurulmuş bir birliğe üyeliğin, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve başvurusu üzerine, üyelik talebinin ise birlik meclisi tarafından kabul edilmesi ile kurulduğu açıkça yer almaktadır. Ayrıca özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların 363-Kamu İdareleri Payları hesabında takip edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; Adalar Belediyesi tarafından Marmara Belediyeler Birliği üyelik işlemlerini gerçekleştirerek üye olduğu dolayısıyla birlik tüzüğü'nün belediye meclisince kabul edilmesiyle de tüzükte yer alan düzenlemelere uyulacağı taahhüt altına alındığı görülmüştür. 363-Kamu İdareleri Payları muhasebe kodunda Marmara Belediyeler Birliğine ait payların takip edildiği ve 84.426,98 TL alacak bakiyesi bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak İLBANK kayıtlarında yer alan Marmara Belediyeler Birliğine gönderilmesi gereken pay tutarının 117.078,74 TL olduğu görülmüştür.

İdarenin Birlik Tüzüğü'nü meclisince onaylayarak taahhüt ettiği aidat ödeme yükümlülüğü'nü zamanında yerine getirmesi, borçlu bulunduğu durumda borcunu gerçek tutarları ile izlemesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bahsedilen aidatın İller Bankası tarafından uygulanan gecikme zammı olduğu ifade edilmiştir. Ancak İller Bankası tarafından tahakkuk bilgilerini içerecek şekilde aylık olarak idareye gönderilen hisse bilgilerinin incelenmesi sonucunda anapara tutarları, gecikme zammı veya faize ilişkin tutarların ayrı ayrı belirtildiği görülmüştür. Kaldı ki bulguda belirtilen tutarlar yalnızca anapara bilgisini içermektedir.

Sonuç olarak, İlbank kayıtları ile İdare mali tablolarında yer alan kayıtların uyumsuzluğu sebebiyle 363- Kamu İdareleri Payları Hesabının 32.651,76 TL eksik tutarda yer almasına neden olmaktadır.

BULGU 6: Kalkınma Ajansı Paylarının Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi

Kalkınma ajansı paylarının muhasebe kayıtlarında eksik izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı'nı niteliğini açıklayan 276'ncı maddesinde; bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare mali tabloları 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında kalkınma ajansı paylarının takip edildiği ve 1.451.798,34 TL alacak kaydının bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak İLBANK kayıtlarında yer alan kalkınma ajans paylarına ilişkin tutarın 2.876.898,57 TL olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bahsedilen payların İller Bankası tarafından uygulanan gecikme zammı olduğu ifade edilmiştir. Ancak İller Bankası tarafından tahakkuk bilgilerini içerecek şekilde aylık olarak idareye gönderilen hisse bilgilerinin incelenmesi sonucunda anapara tutarları, gecikme zammı veya faize ilişkin tutarların ayrı ayrı belirtildiği görülmüştür. Kaldı ki bulguda belirtilen tutarlar yalnızca anapara bilgisini içermektedir.

Sonuç olarak, İdare mali tablolarında 363- Kamu İdareleri Payları Hesabının 1.425.100,23 TL eksik görünmesine sebep olmaktadır.

BULGU 7: Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

İdare tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği yapılması gereken tapuda kayıtlı olan taşınmazlarına ilişkin değer tespit işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in

“Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır.

Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5’inci maddede açıklanmış olup buna göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesinde; “...*Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.*” denilerek, tüm bu taşınmaz kayıt ve değer tespit işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 187’nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik’in 188 ile 193’üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa gerçeğe uygun değer (maliyet bedeli/rayiç değer) üzerinden kayda alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 31.12.2024 tarihi itibarıyla Adalar Belediyesi adına tapuda kayıtlı 49 adet taşınmaz bulunduğu, bu taşınmazların değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı ve taşınmazların emlak vergi değeri ile kayıt altında tutulduğu tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile İdare tarafından taşınmazların değer tespit işlemi Yönetmelikte belirtildiği şekilde tamamlanmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti doğrultusunda, İdare tarafından özetle;İmar Müdürlüğü uhdesinde Değer Tespit Komisyonunun kurulduğu, Komisyon Raporuna göre düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından anılan Taşınmaz Yönetmeliğine uygun olarak değerlendirme çalışmalarının yapılmaması sonucunda; 2024 Bilançosunda tapuda kayıtlı olan taşınmazların gerçeğe uygun değeri (rayiç değeri) ile emlak değerleri arasındaki fark kadar 250-Arazi ve

Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 8: Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından 2024 yılı içerisinde yeni hizmete açılan ek hizmet binasının elektrik ve doğalgaz aboneliklerine ilişkin ödenen güvence bedellerini 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabında izlediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 168'inci maddesinde, 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Yönetmelik'in 96 ve 169'uncu maddelerinde de 126 ve 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılabacağı üzere Kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi için veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin vadesine göre 126 veya 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından 2024 yılı içerisinde yeni açılan ek hizmet binasının elektrik ve doğalgaz aboneliği işlemleri başlatılmış ve toplam 50.929,14 TL güvence bedeli ödenmiştir. Ancak İdare tarafından ödenen söz konusu güvence bedellerinin 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine doğrudan gider hesaplarında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; elektrik ve doğalgaz aboneliklerine ilişkin ödenen güvence bedellerinin hatalı muhasebeleştirilmesi 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının 50.929,14 TL eksik 630-Giderler Hesabının aynı tutarda fazla görünmesine neden olmaktadır.

BULGU 9: Maddi Duran Varlıkların Bir Kısımı İçin Amortisman Ayrılmaması ve Amortisman Tabi Maddi Varlığın Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

İdare tarafından maddi duran varlık grubunda kayıtlı bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar için ise varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

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

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

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

Mezkûr düzenlemelere göre; duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı, duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, varlıklar için amortisman ve tükenme payının belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına rağmen 2024 yılı sonu itibarıyla bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıda yer verilen tablolarda bu duruma ilişkin örnekler yer almaktadır:

Tablo 8: Amortisman Ayrılmamış Maddi Duran Varlıklar

Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
251.xx.07.00.	Yollar	59.315,87	-	59.315,87
252.xx.xx.01.99	Diğer	182.346,28	-	182.346,28
252.xx.xx.04.03	Kreş ve Gündüz Bakımevleri	6.494.644,34	-	6.494.644,34

Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Maddi Duran Varlıklar

Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
252.xx.xx.02.01	Ana Okulları	-	17.376,54	- 17.376,54
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri	35.694,51	45.900,97	- 10.206,46
253.02.02..	İnşaat Makineleri ve Aletleri	7.378,10	10.624,46	- 3.246,36
253.02.03..	Atölye Makineleri ve Aletleri	92.595,23	123.297,60	- 30.702,37
253.02.05..	Güç Elektroniği ve Basınçlı Makineler ile Aletleri	51.888,85	95.833,86	- 43.945,01
253.02.07..	Paketleme Makineleri	-	9,52	- 9,52
253.02.08..	Etiketleme ve Numaralandırma Makineleri	5.137,72	7.398,32	- 2.260,60
253.02.10..	Matbaacılıkta Kullanılan Makine ve Aletler	1.361,97	1.914,55	- 552,58
253.03.01..	Yıkama, Temizleme ve Ütüleme Cihaz ve Araçları	42.693,81	56.200,50	- 13.506,69
253.03.02..	Beslenme, Gıda ve Mutfak Cihaz ve Aletleri	73.987,88	78.630,91	- 4.643,03
253.03.04..	Ölçüm, Tartı, Çizim Cihazları ve Aletleri	20.425,89	26.131,05	- 5.705,16
253.03.06..	Araştırma ve Üretim Amaçlı Cihazları ve Aletleri	27.619,00	32.291,80	- 4.672,80
254.01.04..	Arazi Taşıtları	-	69,25	- 69,25
254.01.07..	Motorsuz Kara Araçları	24.190,00	43.542,00	- 19.352,00
255.01.02..	Temsil ve Tören Demirbaşları	186.440,62	210.526,81	- 24.086,19
255.01.04..	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	5.165,10	7.019,86	- 1.854,76
255.02.04..	Haberleşme Cihazları	115.753,64	130.572,32	- 14.818,68
255.03.01..	Büro Mobilyaları	289.972,07	299.259,84	- 9.287,77
255.03.02..	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	1.506,99	4.963,60	- 3.456,61
255.07.01..	Kütüphane Mobilyaları	172,80	518,40	- 345,60
255.07.04..	Bilgi Saklama Üniteleri	-	1.687,13	- 1.687,13
255.09.03..	Saha Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	3.389,75	3.389,77	- 0,02
255.10.03..	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	8.071,61	9.538,34	- 1.466,73
255.11.01..	Vitrinde Sergilenen Süs Eşyaları	3.149,06	3.786,36	- 637,30
255.12.02..	Büro Malzemeleri	-	2.086,69	- 2.086,69
255.99.01..	Seyyar Kulübe, Kabin, Büfe ve Kafesler	815.874,54	844.169,02	- 28.294,48

Yukarıda yer alan denetim tespiti doğrultusunda, İdare tarafından özetle; bahse konu tespitin 2026 yılında düzeltileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gerekli çalışmaların yapılarak maddi duran varlıkların amortisman değerleri ile kayıtlı değeri arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması

İdare tarafından 2024 yılı içinde tahsil edilemeyen alacakların tamamının, dönem sonunda herhangi bir takibat işlemi başlatılmadan takipli alacaklar hesabına aktarıldığı görülmüştür.

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

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise; ilgili servislerce muhasebe servisine bildirilen takibe alınmış alacakların, düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç, ilgisine göre Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına alacak kaydedilerek takip kayıtlarının yapılacağı, ayrıca söz konusu takibe alma işlemlerinin ilgili servislerce gün sonuna kadar muhasebeye bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabileceği üzere, tahakkuk etmiş bir alacağın 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılabilmesi için söz konusu alacağa ilişkin ilgili servislerce takip işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 2024 yılı içinde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenen ve yıl içinde tahsil edilemeyen 58.161.062,26 TL değerindeki alacağın tamamının, dönem sonunda herhangi bir takip işlemi başlatılmadan 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarıldığı görülmüş olup geçmişten devreden tutarlar da dâhil edildiğinde hesabın borç bakiyesi toplamının 90.417.035,02 TL olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti doğrultusunda, İdare tarafından özetle; tespitte yer verilen hatanın düzeltilmesi için yazılım firmasına bildirim yapıldığı, hatanın düzeltilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, takip işlemi başlatılmayan alacakların gerçeğe aykırı olarak bu hesaba aktarılması faaliyet alacakları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunulmasını engellediğinden 2024 yılı Bilançosunda 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 11: İdareye Ait Olmayan Çevre Temizlik Vergisi Payının Muhasebeleştirilmesi

Belediye sınırları içerisindeki konutlardan tahsil edilen çevre temizlik vergilerinden (ÇTV) İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olan payların, İdare gelir ve gideri gibi muhasebeleştirildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde; konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ve işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait ÇTV'nin belediyelerce tahsil edileceği belirtilmiştir. Söz konusu maddede; tahsil edilen tutarın %20'sinin büyükşehir belediyesine aktarılması, büyükşehir dahilindeki ilçe belediyesinin sınırları içerisinde bulunan konutlara ilişkin çevre temizlik vergilerinin ise, su ve kanalizasyon idareleri tarafından su faturası ile birlikte tahsil edilerek %80'inin ilgili belediyeye, %20'sinin büyükşehir belediyesi hesaplarına aktarılması hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; ilçe belediyelerinin sınırları içerisindeki konutlardan tahsil edilen tutarın %80'inin bütçe geliri olarak kayıt altına alınması, büyükşehir payı olan %20'lik tutara ilişkin gelir ve gider ile bütçe gelir ve gider hesaplarına herhangi bir kayıt yapılmaması gerekmektedir. Çünkü bu tutar ilçe belediyesinin geliri olmadığı gibi, doğrudan su kanalizasyon idareleri tarafından büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdare Payları Hesabı'nın işleyişini açıklayan 277'nci maddesine göre; bütçe geliri olarak tahsil edilip, ilgili mevzuatı uyarınca diğer kurumlara aktarılması gereken tutarlar bu hesaba alacak, 630-Giderler ve 830-Bütçe Giderleri Hesabı'na borç kaydedilmelidir. Dolayısıyla İdare tarafından bütçe geliri olarak tahsil edilmeyen ve aktarılmayan paylar için 600-Gelir, 630-Giderler, 800-Bütçe Gelirleri ve 830-Bütçe Giderleri Hesabı'nın kullanılması mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Yapılan incelemede, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) tarafından belediye sınırları içerisindeki konutlardan tahsil edilen ÇTV'nin %20'si olan 301.158,18 TL tutarındaki İstanbul Büyükşehir Belediyesi payının 333-Emanetler Hesabına alacak, 630-Giderler

Hesabına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür. Ayrıca ilgili gider bütçeyle ilişkilendirilerek 830-Bütçe Giderleri Hesabında takip edilmiştir. Büyükşehir Belediyesi'ne ait payın muhasebeleştirilmesi sonucu Belediye'nin 2024 yılı mali tablolarında 630-Giderler ve 830-Bütçe Giderleri Hesabının olduğundan 301.158,18 TL fazla tutarda yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; söz konusu uygulamaya 2025 yılında son verildiği ifade edilmiştir. Ancak İdare tarafından çtv payına ilişkin düzeltici işlem tesis edecek kanıtlayıcı evrak gönderilmemiş olup bulgu konusu husus karşılanmamıştır.

Sonuç olarak; muhasebe kayıtlarında Belediye'ye ait olmayan tutarların yer almaması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Tarafından Tescili Bulunmayan Araçların Bedel Karşılığı Kiralanması ve Ada İçinde Kullanılması

İdare tarafından tescili bulunmayan araçların Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT) ile yapılan protokol kapsamında bedel karşılığında temin edildiği ve ada içi faaliyetlerde kullanıldığı görülmüştür.

2918 Karayolları Trafik Kanunu “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde, “*Bu Kanun, karayollarında uygulanır. Ancak aksine bir hüküm yoksa;*

a) Karayolu dışındaki alanlardan kamuya açık olanlar ile park, bahçe, park yeri, garaj, yolcu ve eşya terminali, servis ve akaryakıt istasyonlarında karayolu taşıt trafiği için faydalanılan yerler ile,

b) Erişme kontrollü karayolunda ve para ödenerek yararlanılan karayollarının kamuya açık kesimlerinde ve belirli bir karayolunun bağlantısını sağlayan deniz, göl ve akarsular üzerinde kamu hizmeti gören araçların, karayolu araçlarına ayrılan kısımlarında da, Bu Kanun hükümleri uygulanır.” denilmektedir.

Aynı Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; karayolunda kullanılabilen motorlu, motorsuz ve özel amaçlı taşıtlar ile iş makineleri ve lastik tekerlekli traktörler araç olarak tanımlanmış taşıt ise karayolunda insan, hayvan ve yük taşımaya yarayan araçlar şeklinde ifade edilmiştir. Taşıtlardan makine gücü ile yürütülenlerin ise motorlu taşıt olduğu belirtilmiştir. Trafik: Yayaların, hayvanların ve araçların karayolları üzerindeki hal ve hareketleridir.

Yine aynı Kanun'un “Tescil belgesi alma zorunluluğu” başlıklı 19’uncu maddesinde; *“Araç sahipleri araçlarını yönetmelikte belirtilen esaslara göre yetkili kuruluşa tescil ettirmek ve tescil belgesi almak zorundadırlar.”* denilmiştir.

Araçların satış, devir ve tescili ile bu işlemlerle ilgili yetki ve sorumluluk: başlıklı 20’nci maddesinde araçların tescil olmaksızın trafiğe çıkmaları durumunda trafikten men edileceği de ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde gerek karayolu gerekse karayolu dışındaki alanlardan kamuya açık olanlar ile park, bahçe, park yeri, garaj, yolcu ve eşya terminali, servis ve akaryakıt istasyonlarında karayolu taşıt trafiği için faydalanılan yerlerin 2918 sayılı Kanun kapsamında olduğu, bu sebeple de araçların tescil belgesi olmak zorunda olduğu belirtilmektedir. Tescil olmaksızın araçların trafiğe çıkmaları durumunda trafikten men edileceği de ayrıca belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Adalar Belediyesi tarafından İETT ile protokol imzalandığı, söz konusu protokol ile aylık kira bedeli ödenmek kaydıyla 6 araç temin edildiği görülmüştür. Söz konusu 6 araç Adalar Belediyesi tarafından okul servis taşımacılığı ve cenaze hizmetlerinde kullanıldığı ancak araçların tescilinin bulunmadığı görülmüştür.

Söz konusu durum mevzuata aykırılık oluşturmakla birlikte tescilsiz araçların trafik muayenelerinin takibi yapılamayacak olması sebebiyle can ve mal kaybı açısından da büyük bir risk içermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bulguda yer alan araçlarla ilgili UKOME'ye yazı yazıldığı ifade edilerek sürecin başlatıldığı ifade edilmiştir. İdare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş ancak herhangi bir kanıtlayıcı evrak sunulmamıştır.

Sonuç olarak; İdare tarafından temin edilen araçların tescil işlemlerinin bir an önce yapılması aksi halde araç teminine ilişkin protokolün iptal edilerek araçların iade edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: İdare Tarafından Yetkisi Olmamasına Rağmen Yolcu Taşımacılık Faaliyetinde Bulunulması

İdarenin toplu taşıma yetkisine haiz olmamasına rağmen ada içi ticari yolcu taşımacılığı ile herhangi bir ruhsatı olmamasına rağmen okul servis taşımacılığı faaliyetinde bulunduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde; “*Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:*

...

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

...

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.”,

Aynı Kanunun “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde; “*Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının*

tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.” denilmektedir.

Mevzuat hükümleri çerçevesinde 15.06.2006 tarihli ve 26199 sayılı Resmî Gazete’de “Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği” yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin 18’inci maddesinde Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) görev ve yetkileri belirtilmiş ve belediye sınırları içinde her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, çalıştırılacak yolcu ve yük taşımacılığında çalışan araçların çalışma şekil ve şartları ile bu taşıtların teknik özelliklerini tespit etmek, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek, bilet ücret ve tarifelerini belirlemek, bunlara izin ve çalışma ruhsatı vermek, servis araçlarına ilişkin plaka verilmesinin UKOME görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek büyükşehir belediyesi görevleri içerisinde sayılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bu görevlerini koordinasyon merkezleri aracılığıyla yerine getirecekleri ve söz konusu koordinasyon merkezinin kararlarının belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcı olduğu belirtilmiştir

Yapılan incelemelerde ada içinde İdare tarafından herhangi bir yetki veya ruhsatı olmamasına rağmen ücretsiz servis taşımacılığı yaptığı ve ayrıca ücret almak suretiyle UKOME tarafından güzergâh olarak belirlenmeyen adreslere ulaşım hizmeti sağladığı görülmüştür. Nitekim İdare tarafından ticari amaçla sağlanan ulaşım hizmeti gelir tarifesine işlenmiş ve 2024 yılı içerisinde 269.501,75 TL gelir elde edilmiştir.

Ancak yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediye sınırları içerisinde toplu taşıma hizmeti hususunda tek yetkili İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmakla

birlikte servis taşımacılığı noktasında da plaka ve ruhsat verilmesi yine Büyükşehir Belediyesi görevleri arasında sayılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli düzeltme işlemlerine başlanacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından herhangi bir yetkisi olmamasına karşılık servis ve toplu taşıma ile ilgili hizmetlere ilişkin mevzuat hükümlerine aykırı işlem tesis edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: İdareye Ait Çıkarma Gemisinde Herhangi Bir Muafiyet veya Ticari İndirim Söz Konusu Olmamasına Rağmen Ücretsiz Geçişlerin Bulunması

İdarece adalar ile anakara arasında taşımacılık hizmeti sunan çıkarma gemisi fiyatlandırmasında 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’a aykırı şekilde ücretsiz taşımaların bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin (f) bendinde aynen; “*Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.*” denilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97’nci maddesinde; “*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediyeye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir*” hükmüne yer verilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; “*Genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi,*

kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz” hükümleri ile kamu hizmetlerinin ücretlerinde indirim yapma yetkisi sınırlandırılmıştır. Aynı maddede “Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir” denilmek suretiyle mezkûr hizmetler ile ilgili muafiyetlerin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyeler tarafından 5393 sayılı Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan hizmetlerin ücretlerini belirlemeye belediye meclisinin yetkili olduğu, bununla birlikte belediyeler tarafından üretilen mal veya hizmetlerde ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kurumun bedelsiz faydalandırılmayacağı, söz konusu mal veya hizmetlerden muaf tutulacak kişi veya kurumların Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından adalar ile anakara arasında yük taşıma hizmeti sağlanmakta ve bu hizmet mülkiyeti İdareye ait çıkarma gemisi ile yerine getirilmektedir.

Adalar Belediyesi tarafından gemi ile yük taşıma hizmetine ilişkin olarak Belediye Meclisince belirlenen ücret tarifesi kapsamında gelir elde edilmektedir. Ancak herhangi bir muafiyet veya ticari indirim söz konusu olmamasına rağmen 3.280 adet aracın çıkarma gemisi ile bedelsiz olarak taşındığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, bulguda yer alan 3280 adet ücretsiz geçiş yapan araçlardan akülü adı altında taşınan 190 aracın, taşıma talimatının Adalar Belediye Başkanlığı talebiyle yerine getirildiği, 197 adet aracın İSKİ ve İETT araçları olduğu ve İBB gemisinin arızalı olması sebebiyle ücretsiz taşındığı, sayılanların dışında kalan araçların 4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1. Maddesi 1. Fıkrasında yer alan kurumlara ait araçlar olduğu ve Adalar Belediye Meclisinin 06.10.2023 tarih ve 2023/43 sayılı kararı ekinde yer alan 2024 Ücret tarifesi İşletme Müdürlüğü Ücret Tarifesi Uygulama Esasları Başlığının 20. Maddesine istinaden ücretsiz olarak taşınmasının yapıldığı belirtilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar ücretsiz taşınan araçlara ilişkin Adalar Belediye Başkanlığı talebi, kamu yararı, kamu aracı ve ücret tarifesinde yer alması gerekçe gösterilse de bulguda

yer alan mevzuat hükmü gereğince kamu kurumları tarafından üretilen mal veya hizmetlerde ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kurumun bedelsiz faydalandırılmayacağı, söz konusu mal veya hizmetlerden muaf tutulacak kişi veya kurumların Cumhurbaşkanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Kaldı ki İdare tarafından Adalar ilçe sınırlarında yer alan kamu kurumlarına mal getiren yüklenici firmaların da ücretsiz olarak taşındığı görülmüştür. Açıklanan nedenlerle İdare tarafından bulgu konusu husus karşılanmamıştır.

Sonuç olarak; İdare gelirlerinde azalmaya yol açmamak adına mevzuatta belirtilen zorunlu ya da ihtiyari indirim ve muafiyetler haricinde, İdarece sunulan ücrete tabi hizmetlerde herhangi bir kişi veya kuruma indirim ya da muafiyet sağlanmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Şartlı Bağış Olarak Alınan Taşıtın Amacı Dışında Kullanılması

Kınalıada'da kullanılmak üzere şartlı bağış olarak İdareye teslim edilen aracın Büyükkada'da kullanıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'n "Bağış ve Yardımlar" başlıklı 40'inci maddesinde; kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Aynı Maddenin devamında bağış ve yardımların, amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamaların, sorumluluğu tespit edilenlere ödettirileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesine göre şartlı bağışların kabul edilmesi belediye meclisinin görev ve yetkileri içinde sayılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Belediyeye şartlı olarak bağış yapılabileceği, bu yardımın belediye meclisi kararıyla kabul edileceği ve muhasebe kayıtlarına alınacağı ifade edilmiştir. Yine bu şartlı bağışların amacı dışında kullanılmaması gerektiği ve bu sebeple bağışın geri istenmesi durumunda yapılan harcamaların sorumluluğu bulunanlara ödettirileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde Adalar Belediyesi yetki alanında bulunan Kınalıada'da yeterli araç olmaması sebebiyle bağışçı tarafından Kınalıada hizmetlerinde kullanılmak üzere araç tahsis edilmiş ve Belediye Meclisi kararıyla söz konusu şartlı bağış kabul edilmiştir. Ancak İdare tarafından Kınalıada hizmetlerinde kullanılmak üzere şartlı olarak bağışlanan taşınırın

Kınalıada yerine Büyükkada'da kullanıldığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile söz konusu araç amacı dışında kullanılmakta olup bu durum mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, 2025 Yılı itibarıyla şartlı bağış kriterlerine uyularak aracın Kınalıada da görevlendirildiği belirtilmiştir. İdare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; şartlı bağışlanan aracın amacı dışında kullanılması sebebiyle geri istenilmesi durumunda yapılacak harcamaların sorumlusuna ödettilereceği düşünüldüğünde bir an önce şartlı olarak bağışlanan taşınırın amacına uygun olarak kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Olması

İdarenin taşınır mal yönetimi ile ilgili olarak aşağıda belirtilen hatalı uygulamalar tespit edilmiştir.

A) Taşınır Mal Programında Yer Alan Bazı Taşınırların Eksi Bakiye ile Yer Alması

İdare taşınır mal programında yer alan bazı taşınırların eksisi bakiye ile yer aldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 198'inci maddesinde; *“(1) Bu hesap, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılır.”*

Aynı Yönetmeliği'nin 199'uncu maddesinde; *“(1) Demirbaşlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.”*

a) Borç

1) Bütçeye gider kaydıyla edinilen demirbaş tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden maddi duran varlıklar hesabı içerisinde yer alan demirbaşlar hesabının borç karakterli bir hesap olduğu ve bu sebeple borç tarafının alacak tarafına eşit ya da fazla olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde İdare mali tablolarında taşınırın (stoklar hesabı ile maddi duran varlıklar grubu) borç kalanı verdiği görülmektedir. Ancak mali tablolarda yer alan taşınırın takibi için kullanılan taşınır programında eksi bakiyeli taşınır olduğu tespit edilmiştir. Örneğin; taşınır programında yer alan kapaklı dolap sayısının – 11 adet olduğu, görüntü monitörlerinin -6 adet olduğu görülmüştür.

Söz konusu durumda İdareye ait eksi bakiyeli taşınır olamayacağı için kullanılan programın taşınırlara ilişkin sağlıklı veri üretmediği açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından eksi bakiye bulunan kayıtların incelenmesi ve yazılımın hatalı veri üretmemesine ilişkin çalışma yapılması yönünde yetkili firmaya yazı yazıldığı ifade edilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak İdareye ait taşınır sayımının bir an önce yapılması ve taşınır programı tarafından hatalı veri üretilmemesine ilişkin çalışmaların ivedilikle yerine getirilmesi gerekmektedir.

B) Dayanıklı Taşınırın Kullanıcılarına Taşınır Teslim Belgesi Karşılığı Teslim Edilmemesi

İdare tarafından dayanıklı taşınırın kullanıcılarına teslim belgesi olmaksızın verildiği görülmüştür.

10/10/2024 tarihli 32688 numaralı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinde taşınır kod listesinde gösterilen kara taşıtları ve iş makinelerinin, bunları sürekli olarak kullanacak personele verilmesinde Taşınır Teslim Belgesi düzenleneceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmeliği’n “Dayanıklı taşınırın kullanıma verilmesi” başlıklı 23’üncü maddesinde;

“(1)Tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınır Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınır ilgisine uygun Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir.

(2) Kara taşıt ve iş makinelerinin yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcıya verilmesinde ilgisine uygun Taşınır Teslim Belgesi düzenlenir.

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

(5) Taşınır Teslim Belgesine dayanılarak Dayanıklı Taşınırlar Defterine gerekli kayıtlar yapılır. Fişin birinci nüshası dosyasında saklanır. İkinci nüshası Taşınır Teslim Belgesiyle taşınır teslim edilen görevlilere verilir... ” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; tesis, taşıt ve iş makineleri dışında kalan dayanıklı taşınırların ilgisine taşınır teslim belgesi düzenlenmek suretiyle verileceği belirtilmiştir.

İdare taşınır mal işlemlerinin incelenmesi neticesinde, dayanıklı taşınırların kullanıcılarına teslim belgesi olmaksızın verildiği tespit edilmiştir. Halbuki, dayanıklı taşınırların ilgili personele taşınır teslim belgesi ile verilmesi hem taşınırların takip edilebilmesi hem de muhtemel kamu zararlarının önlenmesi için elzemdir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli düzeltme işlemlerinin yerine getirilmesi için tüm müdürlüklere yazı yazıldığı belirtilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak dayanıklı taşınırlarının teslim belgesi olmaksızın kullanıcılara verilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

C) Tüketim Malzemeleri Listelerinin Harcama Birimlerince Mevzuatın Belirlediği Süre İçerisinde Muhasebe Birimine Gönderilmemesi

İdare harcama birimleri tarafından kullanılan tüketim malzemelerine ilişkin listelerin yasal süresi içerisinde muhasebe birimine gönderilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi” başlıklı 30'uncu maddesinde;

“...Muhasebe kayıtlarında "150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Varlık İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, kamu idarelerinde aylık dönemler itibarıyla tüketim malzemelerinin Taşınır

II. Düzey Detay Kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, ilgili dönemi takip eden dönemde, son dönem listesi ise en geç yılın son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir. Bu sürelerde değişiklik yapmaya Bakanlık yetkilidir.” düzenlemesi yer almaktadır.

İdare taşınır mal işlemlerinin incelenmesi neticesinde; harcama birimlerince düzenlenen tüketim malzemeleri listesinin muhasebe birimine aylık dönemler halinde gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak tüketim malzemelerinin çıkış kayıtlarının yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin, zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53’üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56’ncı maddesinde yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59’uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60’ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

4857 sayılı Kanun’un 56’ncı maddesinde yer alan yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne göre yıllık iznin kullandırılması esastır. Nitekim 4857 sayılı Kanun’un “Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık” başlıklı 103’üncü maddesinde, “Yıllık ücretli izni bu Kanunun 56 ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57’nci maddenin üç ve dördüncü

fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59'uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası idari para cezası verilir.” düzenlemesi mevcuttur.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu işçilerden 4 ünün 300 gün üzerinde, 6 işçinin 115 ile 270 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından personel yetersizliği nedeniyle izinlerin kullandırılmasında aksama yaşandığı, bundan sonra imkanlar ölçüsünde izinlerin kullandırılmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamaların Yapılması

İşletme Müdürlüğü bünyesinde kurulmuş olan Adalar Belediyesi Ulaşım Turizm Spor Kültür Eğitim İşletmesine ait hesap ve işlemlerde hatalı uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

A) Tahsilatlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması

İdare tarafından bütçe içi işletmenin faaliyetleri sonucu elde edilen tahsilatlara ilişkin muhasebe kayıtlarının zamanında ve usulüne uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde; belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu belirtilmiş, "Muhasebe işlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise işletme faaliyetlerine ait muhasebe işlemlerinin 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği, bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesinin ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde ise; muhasebeye konu olan işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilerek usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılması gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; bütçe içi işletme faaliyetleri sonucu yapılan tahsilatların eş zamanlı olarak İdarenin muhasebe kayıtlarında izlenmediği, günlük olarak yapılması gereken kayıtların, aylık olarak toplu şekilde muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından muhasebe kayıtlarında hata olmaması amacıyla işlemlerin ay sonunda yapıldığı ve bundan sonra günlük olarak kaydedileceği ifade edilmiştir. Her ne kadar idare tarafından muhasebe kayıtlarında hata olmaması amacıyla toplu kayıt yapıldığı ifade edilse de hukuki dayanağı bulunmamaktadır. Söz konusu uygulama, kamu mali yönetim sisteminde esas olan tahakkuk esaslı muhasebe ilkesiyle çelişmektedir ve mali işlemler gerçekleştiği anda muhasebeleştirilmelidir.

Sonuç olarak, bütçe içi işletme faaliyetleri sonucu yapılan tahsilatların kayıt zamanına uygun olarak mali hizmetler birimi tarafından ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

B) İşletmeye Gönderilen Ödeneklerin Kurumca Verilen Borçlar Hesabında İzlenmemesi

Bütçe içi işletmeye iktisadi ve ticari işler için verilen ödeneğin muhasebeleştirme işlemlerinde ve alacağın takibinde 132-Kurumca Verilen Borçlar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde; işletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği ve bu ödenek işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılacağı, işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmın yıl sonunda iptal edileceği ve işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kâr mahalli idare bütçesine gelir kaydedileceği hüküm altında alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 102'nci maddesinde: bütçedeki ödeneğine dayanılarak yapılan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı olan borç verme işlemlerinden doğan alacaklar bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830- Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği,

Bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen borçlardan yapılan tahsilatlarda ise bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği,

hükümleri yer almaktadır.

Bu bağlamda, İşletmenin iktisadi ve ticari işleri için belirlenen ödeneğinin kullanılmak üzere bankada açılan özel hesaba aktarıldıkça, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak, 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına borç, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak; bütçedeki ödeneğe dayanılarak verilen borcun tahsilinde ise 102-Banka Hesabına borç, 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar hesabına alacak, diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğinin muhasebeleştirme işlemleri ve alacağın takibi için 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; İşletme Müdürlüğünden Adalar Belediyesine aktarılan meblağlar olduğunu ve bu işlemin bütçe içi işletmenin muhasebe kayıtlarında 131-Ortaklardan Alacaklar hesabında, Belediyenin muhasebe kayıtlarında ise 303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar hesabında izlendiği ifade edilmiştir. Ancak bütçe içi işletme ile belediye arasında bir ortaklık ilişkisi bulunmaması nedeniyle muhasebe işlemlerinde 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar hesabının kullanılması gerekmekte olup idarenin cevabı bulgu konusu hususu karşılamamaktadır.

Sonuç olarak; bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işler için kullanılan ödeneğinin kaydı, muhasebeleştirme işlemleri ile alacağın takibinin, yukarıda açıklaması yapılan ilgili hesaplar kullanılarak yapılması gerekmektedir.

C) İşletme Tarafından Edinilen Taşınırın Belediye Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Bütçe içi işletmede kullanılmak üzere edinilen taşınır malların İdarenin envanterinde yer almadığı ve muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "İşletmenin Mahalli İdare Teşkilat Yapısındaki Yeri" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; işletmenin, ilçe belediyelerinde işletme müdürlüğü veya işletme ve iştirakler müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi, mevcut bir hizmet birimi içinde kurulabileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "Bütçe İşlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; işletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderlerinin mahalli idare bütçesinden yapılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde, bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği, bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesinin ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; işletmenin iktisadi ve ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye giderlerinin mahalli idare bütçesinden karşılanacağı, bütçe içi işletmenin faaliyetlerine ilişkin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre kayıt altına alınacağı, idare tarafından bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, bütçe içi işletmenin iktisadi ve ticari işlere ilişkin giderleri dışında yer alan mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerinin işletme hesabından yapıldığı, dolayısıyla işletme tarafından edinilen taşınır malların İdarenin mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine idare tarafından, geçmiş yıllara ilişkin taşınır işlemleriyle ilgili gerekli çalışmalar yapılacağı, eksik taşınır kayıtlarının tamamlanarak muhasebe kayıtlarına ekleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bütçe içi işletme tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerinin Kamu İdaresi kaynaklarından karşılanması, bu kapsamda alınan makine, teçhizat ve diğer taşınır malların idarenin envanter kayıtlarında ve mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

D) İşletmenin Muhasebe İşlemlerinin Mali Hizmetler Müdürlüğü Bünyesinde İzlenmemesi

Bütçe içi işletmeye ait muhasebe işlemlerinin Belediyenin Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe Yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu, işletmenin iş hacminin zorunlu kılması halinde bu işler için ayrı bir muhasebe yetkilisi yardımcısı görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, bütçe içi işletmeye ait muhasebe işlemlerinin İdarenin muhasebe biriminde yürütülmesi gerekirken; işletme bünyesinde yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; muhasebe işlemlerinin belediye muhasebe kayıtları içerisinde yer aldığı belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından söz konusu bulguya ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı evrak gönderilmemiş olup bulgu konusu husus karşılanmamıştır.

Sonuç olarak, bütçe içi işletmenin muhasebe işlemlerinin, kamu idaresinin muhasebe biriminde, muhasebe yetkilisince ya da muhasebe yetkilisi yardımcısınca yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İç Kontrol Sisteminin İşleyişinde Eksiklikler Bulunması

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin yapılan denetimler neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

A) Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının Güncellenmemesi

Belediye İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının güncel olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin

gözetilmesi, izlenmesi ve Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Buna göre üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve mali karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır. İç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi sorumluluğu esas olarak üst yöneticilere ait olup, bu çerçevede, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması gerekmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümlerine göre idarelerin iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere bir eylem planı oluşturması öngörülmüştür. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi'nin 7'nci maddesine göre bu eylem planları, iki yılı geçmeyecek şekilde idareler tarafından belirlenen dönemler itibarıyla hazırlanmalıdır.

Yapılan incelemede, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planının güncellenmediği tespit edilmiştir.

B) İç Kontrol Sisteminin Yılda En Az Bir Kez Değerlendirilmemesi

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "5. İzleme Standartları" kısmında; "İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsar. "Standart: 17. İç kontrolün değerlendirilmesi" başlıklı bölümünde; "İdareler iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmelidir." denilmek suretiyle İdarelerin, iç kontrol sistemini sürekli izlemesi ve/veya en az yılda bir kez özel bir değerlendirmeye tabi tutması, bu çalışmaya tüm birimlerin yönetici ve çalışanlarının katılımını sağlaması, gerektiğinde iç ve dış denetim raporlarından istifade edilmesi, izleme ve değerlendirme sonuçlarının raporlanması ve buna göre bir eylem planı hazırlanması gerekmektedir.

İdarenin anılan Tebliğ'in yukarıda belirtilen hükmü doğrultusunda, iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmede ve bunlara ilişkin raporlama yapılmadığı tespit edilmiştir.

C) Kurumsal Risklerin Belirlenmemesi ve Değerlendirilmemesi

İdarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "2. Risk Değerlendirme Standartları" bölümünde yer verilen 6 No.lu Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi Standardında idarelerin sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmesi ve alınacak önlemleri belirlemesi gerektiği düzenlenmiştir. Tebliğ'de bu standart için gerekli genel şartlar: İdarelerin, her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemesi, risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerini yılda en az bir kez analiz etmeleri ve Risklere karşı alınacak önlemleri belirleyerek eylem planları oluşturmaları, olarak sıralanmıştır.

Kamu İç Kontrol Rehberi'nin "Risk Yönetimi" başlıklı 2'nci Bölümünün "Risk Yönetimi Süreci" başlıklı 7'nci kısmında ise tespit edilen risklerin ilgili Rehber ekinde yer alan "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporları" düzenlenmek suretiyle kayıt altına alınması öngörülmüştür.

Anılan hükümler çerçevesinde idarelerin hedeflerine ulaşmasını engelleyen veya zorlaştıran riskleri, önceden tanımlanmış yöntemlerle belirlemesi, gruplandırması ve güncellemesi, kayıt altına alması ve bu risklere karşı alınacak önlemleri belirleyerek eylem planları oluşturmaları gerekmektedir. Bu kapsamda idarenin risklerini belirlemesi ve Kamu İç Kontrol Rehberi ekinde yer alan "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporları" düzenlemek suretiyle risklerini kayıt altına alması gerektiği değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede, kurumsal risklerin belirlenmediği ve konsolide raporların hazırlanmadığı dolayısıyla risklerin kayıt altına alınamadığı tespit edilmiştir.

D) Hassas Görevlere İlişkin Prosedürlerin Belirlenmemesi

Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmediği görülmüştür.

Kamu İç Kontrol Rehberi'nde; kamu yönetiminde yürütülen görevlerden bazılarının, diğer görevlerle kıyaslandığında gerek doğası gerekse de idarenin itibarı, yolsuzluk riski, gizli bilgilerin açığa çıkarılması ve benzeri yönlerden çok daha büyük önem taşıdığı, bu yüzden idarelerde hassas görevlerin belirlenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir.

Belirlenen kriterlere göre hassas görevler tespit edilmeli, tanımlanan risklerin etkisini azaltmak için özel kontrol mekanizmaları (rotasyon, yedek personel görevlendirme vb.) geliştirilerek risk seviyesinde meydana gelen değişiklikler gözden geçirilmelidir.

Yapılan incelemede hassas görevler belirlenmediği ve bunlara ilişkin prosedürlerin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

E) İç Denetçi İstihdam Edilmemesi ve İç Denetim Faaliyetinin Olmaması

Kurumda, iç kontrolün önemli bir unsuru olan iç denetimi gerçekleştirecek personelin istihdam edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun, “İç kontrolün tanımı” başlıklı 55’inci maddesinin birinci fıkrasında iç kontrolün ne olduğu açıklanmış ve iç denetimin de malî ve diğer kontroller bütününe bir unsuru olduğu belirtilmiştir.

Adı geçen Kanun’un “Kontrolün yapısı ve işleyişi” başlıklı 57’nci maddesinin birinci fıkrasında; kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluştuğu, “İç denetim” başlıklı 63’üncü maddesinde ise iç denetim faaliyetinin ne olduğu ve nasıl yapılacağı düzenlenmiş ve kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarede iç denetim biriminin bulunmadığı tespit edilmiştir. İdarenin iç denetçi çalıştırmaması, iç kontrol bileşenlerinden izleme standartlarına ait 18 numaralı “İç denetim” standardının gerekliliği olan idarenin fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyeti sağlama yükümlülüğünü yerine getirmemesine sebep olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak,

-Kamu İdaresi tarafından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının güncellenmesi,

-İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulması,

-İç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilerek İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanması,

-Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi,

-Risklerin belirlenerek Kamu İç Kontrol Rehberi ekinde yer alan “Risk Kayıt Formu” ve “Konsolide Risk Raporları” aracılığıyla kayıt altına alınması,

-İç denetçi istihdamının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: İmara Aykırı Yapılarla İlgili Encümen Kararlarının Uygulanmaması

İdare tarafından 3194 sayılı İmar Kanunu’na aykırılığı tespit edilen ve encümen kararı ile yıkılması kararlaştırılan yapılarla ilgili gerekli sürecin işletilmediği 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 tespitinin yapılması, 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 Bakanlığı 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 Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmemesi veya ruhsat alınmaması üzerine yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınması ve bu karardan itibaren de yıkımın ilgili veya idare tarafından en geç altı ay içinde gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir. Belediye yıkım sürecini işletmekle yükümlüdür. Şayet belediye en geç altı ay içinde yıkım işlemini yapmadığı takdirde söz konusu yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda da yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili Belediyeden tahsil edileceği açıktır.

Diğer taraftan 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi" başlıklı 18'inci maddesinde de Belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimî veya geçici bütün izinsiz yapıların ve varsa çevreleyen tel örgü, çit, duvar gibi yapılar da dâhil inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, belediyeler veya il özel idarelerince yıkım kararı alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2018-2024 tarihleri arasında 3194 sayılı İmar Kanunu 32'nci maddesi kapsamında imara aykırı yapılarla ilgili olarak Belediye Encümeni tarafından toplam 128 adet yıkım kararı alındığı ancak söz konusu Kanun'a aykırı yapıların İdarece yıkılmadığı görülmüştür. Ayrıca imara aykırı olan yapıların yıkılması ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na da başvuruda bulunulmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli düzeltme işlemlerine başlanacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından encümen kararı ile yıkım kararı alınan yapıların yıkım işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sosyal Denge Sözleşmesinin Mahalli İdareler Genel Seçim Süresini Aşması ve Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Bulunması

Adalar Belediyesi ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM-BEL-SEN) arasında akdedilen ve 01.01.2024-31.12.2025 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesinin mahalli idareler genel seçim süresini aşacak şekilde imzalandığı ve mevzuata aykırı hükümlere yer verildiği görülmüştür.

A) Sosyal Denge Sözleşmesi İmzalanmasında Mevzuatta Öngörülen Süre Sınırına Uyulmaması

Adalar Belediyesi ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN) arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin süresinin mevzuatta yer alan süre sınırını aşacak şekilde belirlendiği görülmüştür.

Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabileceği ve bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemelerin kazanılmış hak sayılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden de anlaşılabileceği üzere, mahalli idareler genel seçim tarihini takiben üç ay içerisinde sosyal denge sözleşmesi yapılabileceği ayrıca yapılacak sözleşmenin ancak toplu sözleşme dönemiyle sınırlı kalacağı açıkça ifade edilmiştir.

Dolayısıyla mezkûr maddede yer alan “*sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez.*” hükmü gereğince şu an yürürlükte olan sosyal denge sözleşmelerinin tamamı 31/3/2024 tarihinde son bulacak ve 1/4/2024 tarihinden itibaren 3 ay içerisinde yeni bir sosyal denge tazminatı sözleşmesinin yapılması gerekecektir.

Yapılan incelemede, Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan son sosyal denge sözleşmesinin süresinin 01.01.2024-31.12.2025 tarihlerini kapsadığı ve söz konusu sosyal denge sözleşmesinin mahalli idareler genel seçim süresi dikkate alınmadan 31.03.2024 tarihini aşacak şekilde imzalandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bulguya konu edilen hususlara ilişkin 2025 yılı içerisinde gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yürürlük süresinin toplu sözleşme dönemi ve mahalli idareler genel seçim tarihini aşmayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

B) Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

Belediye ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde mevzuatında yer almayan muhtelif düzenlemelere yer verilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde, Belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca 2022 ve 2023 yılları için 6'ncı Dönem Toplu Sözleşmenin imzalanması üzerine alınan "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar" başlıklı 4'üncü bölümünün "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı belirlenmiş; Karar'ın "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında bu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmiştir.

Belediye ile yetkili sendika arasında akdedilen ve 01.01.2024-31.12.2025 tarih aralığını kapsayan sözleşmede aşağıdaki hususlara yer verilmiştir.

- "Sosyal Etkinliklerde Destek Verilmesi" başlıklı 11'inci maddede, belediyenin sendikaya salon, araç ve gereç temini sorumluluğu yüklenmiş,

- "Sendika Temsilcilik Odası ve İlan Panosu Tahsisi" başlıklı 12'nci maddede, işveren, işyeri temsilciliğine tefriş edilmiş bir temsilcilik odası tahsis edeceği belirtilmiş,

- "Sendika Yöneticisi ile Temsilcilerinin İşyeri Sendikal Çalışmaları" başlıklı 14'üncü maddesinde, sendika yöneticileri ve işyeri temsilcileri işyerinde sendikal çalışmalarda bulunabileceği, işveren ve temsilcileri ile görüşmeler yapabileceği belirtilmiş,

- "Sendikal İzinler" başlıklı 17'nci maddede, sendika faaliyetlerine katılmak için ilgili personellere yasal izinler haricinde yılda 20 iş gününe kadar izin verileceği düzenlemiş,

- "Diğer Haklar ve Ücretli İzinler" başlıklı 22'nci maddede, bazı önemli gün ve haftalarda çalışanlara ücretli izin verilebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre belediye başkanı ile sendika temsilcisinin yetkileri ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit

edebilirler. Bu nedenle sosyal denge tazminatı sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında hükümler koyulması söz konusu yetkinin aşılması anlamına gelmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bulguya konu edilen hususlara ilişkin 2025 yılı içerisinde gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediye ile yetkili sendika arasında izleyen dönemlerde imzalanacak sosyal denge sözleşmelerinde kapsam sınırlamasına uyulması gerekmektedir.

BULGU 11: Mevzuatta Öngörülen Usullere Uyulmadan Hibe Yoluyla Şirket Devralınması

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında Cumhurbaşkanının iznine tabi olan şirket kurulması işleminin Kanun'un amacına aykırı olarak hibe yoluyla gerçekleştirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde, belediyenin, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurmasına imkân tanınmıştır. Aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine göre, Türk Ticaret Kanunu'na tâbi şirket kurulmasına ait karar yetkisi belediye meclisinde bulunmaktadır.

Belediye tarafından şirket kurulmasına ilişkin 5393 sayılı Kanunda yer alan düzenlemeler bu şekilde olmakla birlikte, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26'ncı maddesinde, Belediyeler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Cumhurbaşkanının iznine tâbi kılınmıştır.

21.04.2008 tarihli ve 11273 sayılı İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile hibe yoluyla şirket edinilmesi işlemi Cumhurbaşkanının iznine tabi tutulmuştur. Ancak bahse konu Genelge hakkında Danıştay 8. Dairesinin 24.09.2008 tarihli ve 2008/4976 numaralı Karar'ı ile yürütmenin durdurulması kararı verilmiş, bu Karar'a yapılan itiraz Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Karar'ı ile reddedilmiştir. Dolayısıyla, bahse konu Genelge'nin iptalinden sonra belediyelerin bağış yolu ile şirket ediniminde Cumhurbaşkanından izin alınmasına yönelik bir hukuki düzenleme kalmamıştır.

Bu durumda İdare tarafından yeni bir şirket kurulması veya mevcut bir şirkete ortak olunması hususunda yasal düzenlemeler mevcut iken, bağış yoluyla şirket edinimine ilişkin

mevzuatta özel bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile Belediye bağış niteliği taşıyan şirket devir işlemlerinde herhangi bir makam veya merciden izin alınmadan yapılabilmesinin önü açılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, belediyelerce kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek, bu konuda meclis kararı almak ve son olarak Cumhurbaşkanından izin almak şartları yerine getirildikten sonra Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde şirket kurulması ve mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması mümkündür.

Yapılan incelemede; 25.09.2024 tarihinde ticaret siciline tescil edilen Adalar Yönetim ve Danışmanlık Anonim Şirketi'nin tek ortağı tarafından 02.10.2024 tarihinde Belediyeye bedelsiz olarak bağışlanması hususunda dilekçe ile başvuruda bulunulduğu, anılan Şirket'in 11.10.2024 tarihli ve 2024/53 sayılı meclis kararı ile bağış yoluyla kabul edildiği görülmüştür.

Ancak İdare tarafından bağış yoluyla şirket edinilmesine ilişkin işlemler, her ne kadar yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler kapsamında mevzuata uygun gibi görünse de söz konusu işlemlere ilişkin sürecin incelenmesinde, kamu idaresince bağış yolu ile devir alınan Şirket'e ilişkin işlemlerin Cumhurbaşkanının izninden kaçınmaya yönelik bir işlem olduğu anlaşılmaktadır. Zira bahse konu Şirket'in henüz ticari bir faaliyet yürütülmeden, ticaret siciline tescil edilmesinden 7 gün sonra İdareye bağışlanmak üzere başvuruda bulunulması bu hususu destekler niteliktedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Adalar Yönetim ve Danışmanlık Ticaret Anonim Şirketi'nin 1.250.000,00 TL sermaye ile kurulduğu ve 25.09.2024 tarihinde faaliyete başlandığı, şirketin hibe yoluyla devralınmasının belediye meclisinin yetkisi dahilinde olduğu ve bu nedenle meclis kararı alınmasının yeterli bulunduğu ifade edilmiştir.

Ancak bulguya konu edilen husus, bağış yetkisinin meclis kararıyla alınamayacağına ilişkin olmayıp; söz konusu Şirketin 25.09.2024 tarihinde kurulmasının hemen ardından sadece 7 gün sonra dilekçe ile başvurularak Belediyeye bağışlanmış olmasıdır.

Her ne kadar işlemin şeklen bağış olduğu ileri sürülse de esasen bu durum yeni bir şirket edinimi anlamına gelmekte; Şirketin herhangi bir ekonomik faaliyette bulunmadan Belediyeye devredilmesi, bağış adı altında Cumhurbaşkanı iznine tabi bir sürecin bertaraf edilmesine yol açmaktadır.

Sonuç olarak, 4046 sayılı Kanun gereğince yeni bir şirket kurulması işlemi mahiyetinde olan hibelerin mevzuatın gereklilikleri kapsamında yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Hurda Niteliğindeki Varlıkların Satışının Yapılmaması ve Atıl Durumda Bekletilmesi

İdareye ait kullanma olanağı kalmayan hurda niteliğindeki maddi duran varlıkların elden çıkarılmadığı ve atıl durumda bekletildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanım imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınırın hurda olarak ifade edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 224'üncü maddesinde; bu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

20.03.1971 tarihli ve 7/2156 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na istinaden 19.03.2001 tarihinde yürürlüğe konan 2001/15 sayılı Başbakanlık Genelgesinde, her türlü hurda malzemenin kamu kurum ve kuruluşlarınca Makina ve Kimya Endüstrisi Hurda Sanayi İşletmeleri AŞ'ye (MKE AŞ) satış suretiyle devri öngörülmüştür. Dolayısıyla kurumların her türlü hurda malzemelerini MKE AŞ'ye satış suretiyle devretmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca hurdaya ayrılan varlıkların ilgili varlık hesabından çıkarılarak 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı'nda izlenmesi ve satılarak ekonomik değer elde edilmesi gerekmektedir. Söz konusu satış işlemi ise varlık değerinin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına alacak kaydedilmesi suretiyle muhasebeleştirilmelidir.

Yapılan incelemede İdarenin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında önceki yıllardan devreden ve kayıtlı değeri 1.900.541,03 TL olan taşınırın bulunduğu görülmüştür. Ayrıca İdare tarafından son on yıl içerisinde herhangi bir hurda satışının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Diğer taraftan hurdaya ayrılan taşınırın satışı gerçekleşene kadar muhafaza edilmesini sağlayacak herhangi bir ambarın bulunmadığı, hurdaların toplanarak MKE AŞ'ye satışının gerçekleştirilmediği, hurdaya ayrılan taşınır için kurumsal ve sistematik bir sürecin işletilmeyip bu hurdaların muhtelif alanlarda bekletildiği, bahsi geçen eksikliklerin hurdaların kaybolması, kontrol dışı kullanılması, çalınması gibi risklere sebebiyet verebileceği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından hurda araçların satış işlemlerine başlandığı, araçlara ait hacizlerin kaldırılmasının ardından Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'na (MKE) satışlarının gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, demirbaşlar hesabında kayıtlı hurda niteliğindeki malzemelerin 2025 yılı içerisinde MKE'ye teslim edildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, taşınır işlemlerinin sağlıklı şekilde yürütülmesi için kullanma olanağı kalmayan maddi duran varlıkların satışı gerçekleşene kadar muhafaza edilmesini sağlayacak ambarının oluşturulması, hurdaya ayrılan taşınırın mevzuat hükümlerine göre satışının gerçekleşmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmaksızın mal ve hizmet alımlarına ilişkin yasal limitlerin aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddenin birinci fıkrasının (1) bendine göre; bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun ilgili bendinin uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek üzere 31 Aralık 2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmî Gazete'de; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ ve Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ yayımlanmıştır.

Yayımlanan Tebliğde idarelerin Kanunun 62’nci maddesinin (ı) bendi uyarınca yapacakları başvurularda göz önünde bulundurmaları gereken genel esaslar, başvuru işlemlerinin nasıl yapılacağı ile yapılan başvuruların kurum tarafından incelenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin süreçler belirlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliğinde yapılan düzenleme ile de “Ek-O.2 4734 sayılı Kanun’un 62’nci Maddesinin (ı) Bendi ile İlgili Kamu İhale Kuruluna Uygun Görüş İçin Başvuru Formu” yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunun 62’nci maddesinin (ı) bendi kapsamındaki uygun görüş başvuruları Kamu İhale Kurulu tarafından belirlenen ve EKAP üzerinden doldurulacak talep formu ile gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kamu İhale Kanunu’nun “pazarlık usulü” başlıklı 21 inci maddesinin (f) bendi ve “doğrudan temin” başlıklı 21 inci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’unu aşamayacağı belirtilmiştir. Söz konusu limit aşımının gerçekleşmesi durumunda harcama yapılmadan önce idare tarafından Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınması gerektiği açıkça yer almaktadır.

Yapılan incelemede; Belediye tarafından mal ve hizmet alımları için bütçeye konulan ödeneğin 22.603.504,2 TL olduğu ve 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımları toplamının ise 13.928.685,40 TL olduğu görülmüştür. Bu sınır mal alımlarında %63, hizmet alımlarında ise %61 olarak gerçekleşmiş olup sınırın aşılmasına ilişkin Kamu İhale Kurulundan herhangi bir izin alınmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından belirtilen hususa ilişkin olarak gerekli dikkat ve özenin gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için bütçesine konulan yıllık toplam ödeneklerine ilişkin %10’luk sınırın Kamu İhale Kurulu uygun görüşü olmaksızın aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 14: İmar Aykırılıklarına İlişkin Yapı Tatil Tutanağında Bulunan Eksiklikler veya Hatalar Sebebiyle Kaybedilen Davaların İdareye Ek Maddi Külfet Getirmesi

İdare tarafından imara aykırı yapılarla alakalı olarak yapı tatil tutanaklarında bulunan eksiklikler veya hatalar sebebiyle kişiler tarafından açılan davaların İdareye ek maddi külfet getirdiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiş olup belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabi tutulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Encümenin görev ve yetkileri” başlıklı 34’üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; “*Kanunlarda öngörülen cezaları vermek*” encümenin görev ve yetkileri arasında düzenlenmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nu “İdari müeyyideler” başlıklı 42’nci maddesinde;

“Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır.” denilmekle birlikte Madde metninin devamında cezaların hesap edilmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiş olup belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların 3194 sayılı İmar Kanunu’na tabi olduğu belirtilmiştir.

Yine söz konusu Kanun'a aykırılık teşkil edilen fiil ve hallerin neler olduğu, hangi hallerde cezai müeyyide uygulanacağı ve bunların nasıl hesap edileceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Söz konusu aykırılıklara ilişkin cezai müeyyidelerin belediye encümeni tarafından verileceği belirtilmiştir

Yapılan incelemelerde İdare personeli tarafından 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı yapılarla ilgili olarak yapı tatil tutanakları tutulduğu, bu tutanaklara ilişkin encümen kararı alındığı (yıkma, para cezası gibi) ve daha sonrasında ödeme emri gönderildiği görülmüştür.

İmara aykırılıklara ilişkin düzenlenen yapı tatil tutanaklarında yapılan basit hatalardan (aykırılıktan etkilenen alanın metrekaresinin hatalı hesap edilmesi, yapının kim veya kimler tarafından yapıldığının yapı tatil tutanağında net olarak yazılmaması, somut tespitlerin tutanakta ya da işlemde açıkça ortaya konulmaması vb.) kaynaklı olarak kişiler tarafından her bir idari işleme (yapı tatil tutanağı iptali, encümen kararı iptali ve ödeme emri iptali) ayrı dava açılmaktadır. Açılan iptal davalarında bu sebeplere dayalı olarak idari işlemlerin iptal edildiği görülmüştür.

Ancak gerek encümen kararı gerekse ödeme emri belgesinin dayanağı yapı tatil tutanaklarıdır. Bu durumda yapı tatil tutanağında yer alan eksiklik veya hatadan kaynaklı olarak kişiler encümen kararının ve ödeme emri belgesinin iptali davalarını da açmaktadırlar. Bu durumda aynı konuda İdare tarafından diğer davaların da kaybedildiği görülmüştür. Diğer bir ifade ile encümen kararı ve ödeme emrinin dayanağı yapı tatil tutanaklarıdır dolayısıyla yapı tatil tutanağındaki bir eksiklik veya hatada ayrı ayrı açılan bütün davaların kaybedilmesi, İdare tarafından 2 veya 3 davaya ilişkin avukatlık vekâlet ücreti ile yargılama giderleri ödenmesi sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından uzun yıllar yetersiz teknik personel ile hizmet verildiği yeni teknik personel alımları ile birlikte bulgu konusu husus hakkında daha dikkatli olunacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; imara aykırılıkların tespitinde görevli personelin, aykırılıklara ilişkin düzenlenen yapı tatil tutanaklarında azami önem göstermeleri ve İdarenin ek maddi külfete katlanmamasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 15: Ruhsata Aykırı Yapılara İlişkin Kesilen Cezaların Bazılarının Usul Yönünden İptal Edilmesine Karşın Belediye Encümeni Tarafından Yeni Bir Karar Alınarak Cezanın Tesis Edilmemesi

Belediye encümeni tarafından 3194 sayılı İmar Kanunu'nu kapsamında kesilen idari para cezalarının mahkeme tarafından usul yönünden iptal edilmesine karşın Belediye Encümeni tarafından yeni bir karar alınarak cezanın tahakkuku ve tahsilatının sağlanmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiş olup belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabi tutulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; *"Kanunlarda öngörülen cezaları vermek"* encümenin görev ve yetkileri arasında düzenlenmiştir.

3194 sayılı Kanunu'n "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde;

"Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır." denilmekle birlikte Madde metninin devamında cezaların hesap edilmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiş olup belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların 3194 sayılı Kanun'a tabi olduğu belirtilmiştir.

Yine söz konusu Kanuna aykırılık teşkil edilen fiil ve hallerin neler olduğu, hangi hallerde cezai müeyyide uygulanacağı ve bunların nasıl hesap edileceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Söz konusu aykırılıklara ilişkin cezai müeyyidelerin belediye encümeni tarafından verileceği belirtilmiştir

Yapılan incelemede, İdare encümeni tarafından 2018-2024 tarihleri arasında 3194 sayılı Kanun kapsamında kesilen cezalardan 63 tanesinin mahkeme tarafından usul yönünden iptal edilmesine karşın (aykırılıktan etkilenen alanın metrekaresi olarak net tespiti gerektiği, para cezasına konu yapının kim ya da kimler tarafından yapıldığının yapı tadil tutanağında açık ve net tespiti gerektiği, para cezalarını hisseler oranında hesaplanması gerektiği, tebligatın doğru adrese yapılması gerektiği vb.) Belediye encümeni tarafından yeni bir karar alınarak cezanın tahakkuku ve tahsilatının sağlanmadığı tespit edilmiştir.

Halbuki söz konusu iptal kararlarında yer alan gerekçelerin İdare personeli tarafından yapılan basit hatalardan kaynaklandığı bu yönüyle 3194 sayılı Kanun'a aykırılığın devam ettiği düşünüldüğünde tekrardan encümen kararı alınmak suretiyle cezanın tatbik ve tahsil edilmesi gerektiği açıktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli düzeltme işlemlerinin yapıldığı belirtilmiş ancak herhangi bir kanıtlayıcı evrak sunulmamıştır. Bu sebeple İdare tarafından bulgu konusu husus karşılanmamıştır.

Sonuç olarak, İmar Kanunu'na uygun hareket edilmemesinden kaynaklı olarak belediye encümeni tarafından kesilen cezaların mahkeme kararıyla usul yönünden iptal edilmesi; cezanın tamamen ortadan kalkmasına sebebiyet vermemeli, imara aykırı kullanım devam ettiğinden, usul yönünden eksiklikler giderilerek belediye encümeni tarafından cezanın yeniden verilmesi ve tahakkuk, tahsilat işlemlerinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 16: Mal, Hizmet ve Yapım İşlerine İlişkin İhtiyaçların İhale Yapılmadan Karşılanması

İdare tarafından mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin ihtiyaçların karşılanmasında ihale usulleri yerine yaygın olarak avans ile alım yönteminin kullanıldığı 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 hüküm altına alınmıştır.

55 Sıra Numaralı ve "Ön Ödeme Usul ve Esasları" başlıklı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Ön Ödemenin Niteliği" başlıklı 3'üncü maddesinde; ön ödemenin bir alım yöntemi olmadığı ve yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması gerektiği düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'inci maddesinde; belediyelerin mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihalelerinin Kanun kapsamına dâhil olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanunu'n "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini,

ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerini bir arada ihale edemeyeceği düzenlenmiştir. Ayrıca bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümler birlikte değerlendirildiğinde, ön ödemenin bir alım yöntemi olmadığı, ancak kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilmeyecek şekilde ivedi veya zorunlu giderler nedeniyle ön ödeme yapılabileceği belirtilerek söz konusu nedenler haricinde, ivedi ve zorunlu olmayan giderler için yapılacak mal veya hizmet alımlarında, idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre işlem tesis etmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 yılı içerisinde ivedi olsun veya olmasın mal ve hizmet alımları ile onarım ve tadilat gibi yapım işlerini ihale mevzuatına aykırı olarak piyasa fiyat araştırması yapılmadan avans verilmek suretiyle gerçekleştirdiği ve avans suretiyle alımın genel bir alım yöntemi olarak kullanıldığı görülmüştür. Nitekim 2024 yılı içerisinde İdarenin mal ve hizmet alımı ile yapım işine ilişkin herhangi bir ihalesi bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından gerekli düzeltme işlemlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla idare birimlerine yazı yazıldığı ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından ivedi veya zorunlu olmayan ihtiyaçlar için avans yöntemi ile alım gerçekleştirmemesi ve ihtiyaçların temin edilmesinde 4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 17: Ada İçi Hafriyat ve Moloz Atığının Taşınması İşinin İhalesiz ve Bedelsiz Verilmesi

İdare tarafından dal atığı, hafriyat, moloz ve benzeri atıkların toplanması ile ilgili imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel alınmaksızın kooperatife kullandırıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde;

“*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*” denilerek katı atıklar ile ilgili işlemler belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun 9’uncu maddesine istinaden ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) kurulmuş ve UKOME tarafından taşımacılık faaliyetlerine ilişkin olarak düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda “Adalar İlçesi Ulaşım ve Lojistik Yönergesi” adlı düzenleme 03.06.2021 tarihli ve 2021/4-4 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi onayıyla kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Adalar İlçesi Ulaşım ve Lojistik Yönergesi’nin 6.3.10’uncu maddesinde ada içi dal atığı, hafriyat moloz ve benzeri atıklar Adalar Belediyesi tarafından taşınır denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; UKOME tarafından Adalar ilçe sınırları içerisinde; dal atığı, hafriyat, moloz ve benzeri atıkların toplanması ile ilgili Adalar Belediyesine yetki verilmiş ve bu konuda imtiyaz hakkı tanınmıştır.

Bu çerçevede İdarenin dal atığı, hafriyat, moloz ve benzeri atıkların toplanması ile ilgili işleri ya bizzat kendi personeli ile yerine getirmek ya da firmalarla sözleşme imzalanmak suretiyle yaptırması gerekmektedir. Zira dal atığı, hafriyat, moloz ve benzeri atıklar hususunda söz konusu Yönerge gereğince Adalar Belediyesi hem yetkili hem de imtiyaz hakkı sahibidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “*Kapsam*” başlıklı 1’inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun’a tabi olduğu belirtilmiş, “*Tanımlar*” başlıklı 4’üncü maddesinde ise “*hakların kiralanması*” kira tanımı içinde değerlendirilmiştir. Belediye için bir imtiyaz hakkı olan ve gelir getirici nitelikte olan dal atığı, hafriyat, moloz ve benzeri atıklar, ya İdare tarafından kendi imkânları ile yerine getirilmeli ya da 2886 sayılı Kanun’a göre rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin sağlandığı bir ortamda ihale edilmelidir.

Yapılan incelemelerde adalar sınırları içerisinde dal atığı, hafriyat, moloz ve benzeri atıkların toplanması ile ilgili Belediye tarafından herhangi bir taşıma işlemi yapılmadığı söz konusu hizmetin kooperatif tarafından yerine getirildiği görülmüştür. Mevcut durumda Adalar Belediyesine bağlı 4 adada yerleşim bulunmakta olup bu adalardan her birinde söz konusu hizmet ayrı tek bir kooperatif tarafından yerine getirilmektedir. Ancak Belediye tarafından bu

kooperatiflere 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilmediği ve gelir elde edilmediği tespit edilmiştir.

Bu durum Adalar Belediyesine ait imtiyaz hakkının kooperatif tarafından herhangi bir gelir elde edilmeden kullanılması sonucunu doğurmakta olup mevzuata aykırılık oluşturmaktadır. Ayrıca firma yetkisiz bir şekilde taşıdığı moloz ve hafriyat malzemesi ile ilgili ada içinde gelir elde etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından ada içi hafriyat ve moloz atığının taşınması ile ilgili ihale gerçekleştirileceği belirtilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak Adalar Belediyesine ait imtiyazın başka kişi veya kuruluşlara kullandırılması hususunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 18: Belediyenin Kredi Kartı ile Tahsil Ettiği Tutarları Vadesinden Önce Nakde Çevirmesi Nedeniyle Bankalara Komisyon Ödemesi

İdarenin kredi kartı ile tahsil etmiş olduğu tutarları vadesinden önce nakde çevirmesi dolayısıyla bankalara komisyon gideri ödediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."

Aynı Kanun'un "Bütçe ilkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinde; Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde bütçe gelir gider denkleğinin sağlanması gerektiği;

Mezkûr Kanun'un "Bütçelerin uygulama esasları" üst başlıklı üçüncü bölümün "Ödeneklerin Kullanılması" başlıklı 20'nci maddesinin "d" fıkrasında;

“Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.”

Yine aynı Kanun'un “Ödenmeyen giderler ve bütçeleştirilmemiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında,

“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, 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 verilir.” hükümlerine amirdir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; mahalli idareler mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde etmek ve kullanmak ve hesap verebilirliği sağlamak durumundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini oluştururken gelir ve gider denkleğini sağlayarak ve bütçeyle verilen ödeneklerin, tahsis edildikleri amaçlar haricinde kullanılmaması ile sorumludurlar. Bütçenin kullanımı sırasında gecikme cezası, faiz, komisyon vb. ek yük getirici işlemlerden kaçınılması gerekmektedir. Bu anlamda belediyenin nakit ve borç yönetimi ve planlaması önemlidir.

Yapılan incelemede Belediyenin nakit ihtiyacı ve ödemeleri dolayısıyla kredi kartı ile tahsil ettiği ve banka hesabında takip ettiği varlıklarını, vadesinden önce nakde çevirmesi nedeniyle bankalara 140.763,56 TL komisyon gideri ödediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından kredi kartı tahsilâtı tutarlarının erken çözülmesinden kaynaklanan komisyon ödemelerinin memur ve işçi personelin ücret ödemesi sırasında nakit yetersizliğinden kaynaklandığı ifade edilerek nakit yönetimi konusunda daha dikkatli olunacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından nakit ve borç yönetiminin planlanması suretiyle bankalara komisyon kesintisi adı altında faiz giderine katlanmaması gerekmektedir.

BULGU 19: Adalar İlçesinde Kullanılan Bazı Araçların Ulaşım Koordinasyon Merkezi İzinlerinin Olmaması

Adalar ilçesinde kullanılan araçlardan bazılarının Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) izni olmadığı ve bazı araçların ise mevzuatın izin vermediği nitelikte olduğu görülmüştür.

03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci Maddesine, 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 9’uncu Maddesine, 15.06.2006 tarihli ve 26199 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ve ilgili meri mevzuata dayanılarak Adalar İlçesi Ulaşım ve Lojistik Yönerge’si hazırlanmıştır.

Söz konusu Yönerge’nin “amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; Yönerge’nin adalar ilçe sınırları içerisinde motorsuz/elektrikli taşıt kullanımına ilişkin düzenleme amacını taşıdığı belirtilmiştir.

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; belediye zabıtasının, hem büyükşehir belediyesi zabıta daire başkanlığını hem de ilçe belediye zabıtasını ifade ettiği belirtilmiştir.

“Kamu araçları ile ilgili genel esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinde; *“Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla; kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde yer alan araçlarla Adalar ilçesinde kamu hizmeti verecek araçlarla ilgili (özmal veya kiralık hizmet alım araçları) ön izni Adalar Ulaşım ve Lojistik Komisyonu verir.*

Adalar Ulaşım ve Lojistik Komisyonu tarafından uygun görülen kamu araçları yıllık olarak alınacak UKOME kararıyla Adalar ilçesinde kullanılabilecektir.” denilmektedir.

7’nci maddesinde; *“Adalar Ulaşım ve Lojistik Komisyonu tarafından uygun görülen kişi ve araçlar UKOME kararı alındıktan sonra bireysel ulaşım sistemine dahil olacaktır.”* denilmektedir.

8’inci maddesinde; *“Adalar İlçesindeki ulaşım ve lojistik faaliyetleri iş bu yönerge hükümlerine göre aşağıdaki kurum görevlileri tarafından denetlenir.*

1-) Trafik Zabıtası,

2-) Belediye Zabıtası

3-) İBB Ulaşım Daire Başkanlığı'na bağlı denetim birimleri," denilmektedir.

Aynı Yönerge'nin Geçici 10'uncu maddesinde; kamu hizmetlerinde kullanılacak motorlu araçlar ile kooperatiflere ait motorlu yük araçlarının 31.12.2022 tarihine kadar elektrikli araçlara dönüştürülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Adalar ilçe sınırları içerisinde motorsuz/elektrikli taşıt kullanımına ilişkin düzenleme amacıyla UKOME tarafından Yönerge çıkarıldığı, söz konusu Yönerge'de kamu araçlarının kullanımında ön izni "adalar ulaşım ve lojistik komisyonu" tarafından verileceği ancak araçların ilçede kullanılabilmesi için UKOME'den izin alınması gerektiği belirtilmiştir. Aynı şekilde bireysel araçların kullanımı için de UKOME'den izin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca kamu ve kooperatifler tarafından kullanılan motorlu araçların 31.12.2022 tarihine kadar elektrikli araçlara dönüştürülmesi gerektiği belirtilerek Yönerge kapsamında denetim yapacak birimlerden birinin de Adalar Belediyesi zabıta birimleri olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde ilçe sınırları içerisinde yer alan kamu araçlarının UKOME izinlerinin olmadığı yalnızca "Adalar Ulaşım ve Lojistik Komisyonu" tarafından verilen ön izin kapsamında kullanıldığı, yine bireysel araçlara ilişkin UKOME tarafından 73 bireysel araca kullanım izni verilmesine rağmen ada içinde birçok aracın izinsiz kullanıldığı görülmüştür.

Ayrıca Yönerge kapsamında ada içinde kullanılan motorlu araçların elektrikli araca çevrilmesi için son tarih 31.12.2022 olarak belirtilmesine rağmen kamu araçlarının büyük bir kısmının ve kooperatif araçlarının motorlu araç olarak kullanılmaya devam edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından Adalar ilçesinde kullanılan araçların denetimi ile ilgili olarak Emniyet Müdürlüğü, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Anadolu Yakası Zabıta Müdürlüğü ve Adalar Belediyesi Zabıta Müdürlüğü tarafından müştereken çalışma yapıldığı Adalar Ulaşım ve Lojistik Komisyonu tarafından uygun görülen akülü araçlara izin verildiği belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından her ne kadar söz konusu komisyon tarafından uygun görülen araçların kullanıldığı belirtilse de bulguda yer alan mevzuat gereği Adalar ilçesinde kullanılacak araçlara ilişkin iznin UKOME tarafından verileceği düzenlenmiştir. Bu sebeple UKOME izni olmaksızın Adalar Ulaşım ve Lojistik Komisyonu izni ile Adalar ilçesinde araç kullandırılması mevzuata uygun düşmemektedir.

Sonuç olarak Yönerge kapsamında denetim birimleri arasında yer alan İdare zabıta birimlerinin söz konusu aykırılıklara ilişkin denetimlerini artırması ve ada içi ulaşım ile ilgili yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 20: Mali Tablolarda Uyumsuzluk Bulunması ve Yevmiye Kayıtlarının Silinmesi

İdarenin yevmiye defteri ile mali tabloları arasında bazı uyumsuzluklar bulunduğu, muhasebe kayıtlarında yevmiye numaralarının boş bırakıldığı ve geriye dönük kayıtların yapıldığı görülmüştür.

A) Yevmiye Defteri ile Mali Tablolar Arasında Uyumsuzluk Bulunması

İdarenin 2024 yılına ilişkin gerçekleşen bütçe gideri toplamının yevmiye defteri, geçici mizan ve kesin mizan kayıtlarında farklı tutarlarda yer aldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43 ve 44'üncü maddelerinde yer alan düzenlemelere göre; yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. İşlemler yevmiye defterine, muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde günlük olarak kaydedilmektedir. Bir hesabın borcuna kaydedilen tutar mutlaka başka bir hesap ya da hesapların alacağına da kaydedilmesi gerekmekte olup yevmiye defterinde her zaman borç alacak eşitliği bulunacağı ifade edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'n "Mizanlar" başlıklı 312'nci maddesine göre; mizan cetveli, her ayın sonunda yevmiye defteri ile yardımcı defterlerden yararlanılarak çıkarılmaktadır. Dönem sonu işlemleri yapılmadan önce geçici mizan, dönem sonu işlemleri tamamlandıktan sonra ise kesin mizan düzenleneceği,

Söz konusu Yönetmelik'in "Bilanço" başlıklı 314'üncü maddesinde; bilanço, kamu idaresinin belli bir tarihteki varlıklarını, yabancı kaynaklarını ve öz kaynaklarını gösteren tablo olduğu, kesin mizanda yer alan hesapların borç kalanları bilançonun aktif hesaplarını, alacak kalanları da bilançonun pasif hesaplarını oluşturduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Bütçe uygulama sonuçları tablosu" başlıklı 317'nci maddesinde ise; kamu idaresinin bütçe uygulamaları sonucunda belirli raporlama dönemlerinde elde ettiği bütçe gelirleri ve yaptığı bütçe giderlerini gösteren ve bunlar hakkında detaylı bilgi sağlayan

mali tablodur. Bütçe gelir ve bütçe gider hesapları ile bütçe gelirlerinden ret ve iade hesaplarından oluştuğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve tanımlara bakıldığında bilançoların mizan cetvellerinden, mizan cetvelleri ile bütçe uygulamaları tablosunun ise yevmiye defterine yapılan kayıtlardan üretildiği anlaşılmaktadır.

Buna göre yevmiye kayıtları ile mali tablolar arasında doğrudan bir ilişki bulunmakta olup mali tablolardaki veriler ile yevmiye defteri kayıtlarının birbiriyle tam olarak uyumlu olması gerekmektedir.

İdarenin 2024 yılı gerçekleşen bütçe giderleri toplamının yevmiye defteri ile geçici ve kesin mizan kayıtlarında uyumsuz olduğu görülmüştür. 2024 yılına ilişkin dönem sonu bütçe giderleri tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 10: Yevmiye Defteri ile Mali Tablolardaki Bütçe Giderleri ve Yansıtma Hesaplarına İlişkin Tutarların Karşılaştırılması

Hesap	Yevmiye Defterinden Hesaplanan Tutar (TL)	2024 Geçici Mizan Tutarı (TL)	2024 Kesin Mizan Tutarı (TL)
830-Bütçe Giderleri Hesabı	220.095.265,18	220.093.059,21	220.095.265,18
835-Bütçe Giderleri Yansıtma Hesabı	220.097.471,15	220.093.059,21	220.097.471,15

Yapılan incelemede; İdarenin 2024 mali yılı bütçesi ile 175.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 4.199,00 TL ödenek ve yıl içinde eklenen 52.879.063,00 TL ek ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamının 227.883.262,00 TL olduğu, yıl içerisinde 7.790.202,79 TL ödeneğin iptal edildiği ve toplam 220.093.059,21 TL (227.883.263-7.790.202,79) bütçe gideri yapıldığı anlaşılmıştır.

İdarenin bütçe uygulama sonuçları tablosunda gerçekleşen bütçe gideri toplamı 220.093.059,21 TL iken yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere İdareye ait kesin mizan tutarına ve yevmiye defterine bakıldığında gerçekleşen bütçe giderinin 220.095.265,18 TL olarak yer aldığı görülmektedir. Ayrıca karşılıklı çalışan ve borç alacak eşitliği olması gereken 830-Bütçe Giderleri hesabı ile 835-Gider Yansıtma hesabında yer alan tutarların da uyumsuz olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından özetle; yevmiye defteri ile mali tablolar arasında herhangi bir uyumsuzluk bulunmadığı ifade edilmiştir. Her ne kadar idare

mali tabloların uyumlu olduğunu belirtmiş olsa da, yerinde denetim sırasında tarafımıza sunulan bütçe uygulama sonuç tablosu ile yevmiye defteri karşılaştırıldığında 2.205,97 TL tutarında fark bulunduğu ve bu farkın söz konusu tabloda da yer aldığı görülmüştür.

Nitekim, yevmiye kayıtlarının silinmeye açık olması ve geriye dönük kayıt yapılabilmesi, mali tablolar ile yevmiye defteri arasındaki tutarsızlıklara neden olmakta; bu durum da mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemektedir. Sonuç olarak, İdarenin dönem sonu mali tabloları temel olarak yevmiye defteri kayıtları kullanılarak üretilmekte olup bunlar arasında kesin bir uyum olması, mali rapor ve tablolarının kurumun mali durumunu ve bütçe uygulama sonuçlarını tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtması gerekmektedir. Aksi takdirde yevmiye defteri ve mali tablolardaki verilerden hangilerinin doğru olduğu ya da bu verilerden herhangi birinin doğru olup olmadığı anlaşılamayacak ve bu durum mali tablolarının güvenilir olup olmadığına yönelik tereddütlerin oluşmasına neden olabilecektir.

B) Yevmiye Defterinde Boş Yevmiyeler Bırakılması ve Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

Belediyenin muhasebe kayıtlarında yevmiye numaralarının boş bırakıldığı ve geriye dönük kayıtların yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü, "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü ve "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddelerinde; muhasebe işlemlerinin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak ve sıra atlanılmadan kaydedilmesi, her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi, yevmiyelerin alt kod olmadan tek bir numara ile kaydedilmesi ve muhasebe kayıtlarında herhangi bir değişikliğin yeni bir muhasebe kaydıyla yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde; sosyal sorumluluk kavramı "muhasebe sisteminin yapısında, muhasebe uygulamalarının yürütülmesinde, mali tabloların düzenlenmesinde, sunulmasında, toplumun çıkarlarının gözetilmesi ve bilgi üretiminde gerçeğe uygun, tarafsız ve dürüst davranılması esastır." şeklinde tanımlanmıştır.

Belediyenin muhasebe kayıtları incelendiğinde; 44 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı ve mali hizmetler müdürlüğünden istenilen yevmiyelerin 1232/1-2-3-4 şeklinde numaralandırıldığı ayrıca ilgili yevmiye numarasına ekleme yapılabildiği daha sonra kayıtların tek yevmiye şeklinde belediye muhasebe kayıt sistemine kaydedildiği, 2 adet yevmiye kaydının ise silindiği tespit edilmiştir.

Belediyenin muhasebe kayıt sisteminin bu şekilde geriye dönük işlem yapmaya izin vermesi, yevmiye kayıtlarında yevmiye numaralarının atlanması, yevmiye kayıtlarının sonradan silinmesi, muhasebe sisteminin ve bu sistemin ürettiği mali tabloların güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından yevmiye defterinde boş kayıt bırakılması, kullanılan muhasebe yazılımının tasarrufuyla gerçekleşmekte olduğu bu konuda gerekli uyarılar ilgili yazılım firmasına yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak muhasebe kayıt sisteminin ürettiği verilerin güvenilir olması için muhasebenin temel ilkelerinden olan sosyal sorumluluk kavramına ve yasal düzenlemelere aykırılık teşkil eden bu uygulamalara yer verilmemesi ve sonradan tespit edilen eksik ya da hatalı kayıtların muhasebe ilkeleri ve ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Emlak Vergisi Uygulamalarında Mevzuat Hükümlerine Aykırı Hususların Bulunması

Belediye ilçe sınırları içinde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre mükellefiyet tesisine yönelik eksik ve hatalı uygulamalar olduğu görülmüştür.

A) Mülkiyeti Hazineye Ait Olan Arsalar Üzerinde Lehine İrtifak Hakkı Tesis Edilen İşletmeler İçin Emlak Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmemesi

Kamu idareleri mülkiyetindeki taşınmazlarda gayri ayni hak tesis etmek suretiyle üst hakkı ve intifa hakkı kurulmasına rağmen söz konusu taşınmazların üzerine inşa edilen binalar için emlak vergisi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "Üst Hakkı" başlıklı 726'ıncı maddesinde; bir üst irtifakına dayalı olarak başkasına ait bir arazinin altında veya üstünde sürekli kalmak üzere inşa edilen yapıların mülkiyetinin, irtifak hakkı sahibine ait olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca aynı Kanun'un üst hakkına ilişkin "Konu ve Tapu Kütüğüne Kayıt" başlıklı 826'ncı maddesinde; üst hakkının, sahibine mülkiyeti malikte olmak üzere başkasına ait bir arazinin altında veya üstünde yapı yapma veya mevcut bir yapıyı muhafaza etme yetkisi veren bir irtifak hakkı olduğu belirtilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü ve 13'üncü maddesinde sırasıyla; bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Vergi Değeri" başlıklı 29'uncu maddesi incelendiğinde binalar için vergi değerinin, her yıl tespit ve ilan edilen bina metrekare inşaat maliyet bedeli ile binanın yer aldığı arsa payı değerinden meydana geldiği açıkça ifade edilmiştir.

Öte yandan Danıştay 9. Dairesinin 16.12.2019 tarihli ve E:2016/23379, K:2019/7018 sayılı kararı ise şu şekildedir;

"1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde, bina vergisinin, taşınmazın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa taşınmaza malik gibi tasarruf edenler tarafından ödeneceği hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümden emlak vergisini taşınmaz malikinin ödeyeceği, maliki bulunan taşınmazlarda intifa hakkı tesis edilmesi halinde emlak vergisini malik yerine intifa hakkı sahibinin ödeyeceği, ancak taşınmaz malikinin ve intifa hakkı sahibinin bulunmaması halinde taşınmaza malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği sonucuna varılmaktadır.

Anılan Kanun'un "Daimi muafıklar" başlıklı 4/a maddesinde, özel bütçeli idarelere (mazbut vakıflar dahil), il özel idarelerine, belediyelere, köy tüzel kişiliğine kanunla kurulan üniversitelere ve Devlete ait binaların, bina vergisinden daimi olarak muaf olduğu kurala bağlanmıştır.

Konuya değil kişi ve kurumlara uygulanan muafiyetin, emlak vergisi uygulamasında verginin konusu olabilecek taşınmaza değil, taşınmazın malikine tanındığı, dolayısıyla verginin ödenmesinden sadece genel ve özel bütçe kapsamındaki idarelerin, belediyelerin, köy tüzel kişiliğinin, kanunla kurulan üniversitelerin ve Devletin muaf tutulacağı, davacı şirketin, özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle emlak vergisinden muaf tutulamayacağı açıktır.

Dava konusu taşınmazla ilgili lehine intifa hakkı tesis edilen davacının, vergi mükellefi olarak tahakkuk eden emlak vergisi ve taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı payını

ödeme yükümlülüğünün bulunması karşısında davalı belediye adına kayıtlı bulunan taşınmazın emlak vergisinden muaf tutulduğu gerekçesiyle ödeme emrinin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.”

hükmü verilmiştir.

Diğer bir karar olan Danıştay 9. Dairesinin 2018/3175 esas, 2020/1295 karar ve 27.02.2020 tarihli kararda ise; üst hakkı sahibinin yararlandığı taşınmaz üzerinde inşa ettiği binalar yönüyle malik olma yetkisine sahip olduğu belirtilmiş ve üst hakkının verdiği yetkiye istinaden yararlanılan arsa üzerinde bina inşa eden ilgilinin malik sıfatıyla emlak vergisi mükellefi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve yargı kararları birlikte değerlendirildiğinde;

-Üst hakkının, sahibine yüklü taşınmaz üzerinde inşaat yapma yetkisi vermekle kalmadığı, aynı zamanda söz konusu inşaat üzerinde ayrı bir mülkiyet hakkını da sunduğu,

-Başkasının arsa veya arazisi üzerine sahibinin rızası alınarak veya alınmaksızın inşa edilen binaların vergi değerini tespit ederken, arsa ve arazinin değerini emlak vergi değerine ilave etmeden hesaplanması gerektiği,

-Üst hakkı tesis edilen arsanın emlak vergisi mükellefi arsanın malikiyken; arsa üzerine inşa edilen yapının emlak vergisi mükellefinin üst hakkı tesis edilen kişi olduğu anlaşılmaktadır.

İstanbul Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğünden alınan verilere göre; Adalar ilçe sınırlarında mülkiyeti Hazineye ait olan taşınmazlardan 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca irtifak hakkı tesis edilmek suretiyle özel kişilerin kullanımına bırakılan 8 adet taşınmaz olduğu,

Aşağıdaki tabloda ada, parsel bilgileri verilen ve kamu mülkiyetinde olup üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazların emlak vergisi muafiyeti hükümlerinden yararlandırıldığı,

tespit edilmiştir.

Tablo 11: Hazine Tarafından İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar

Mahalle	Ada	Parsel	Yüzölçümü m ²	İrtifak Hakkının Kullanımı
Büyükada	21 ada	30 parsel önü	1.045,00	İskele
Burgazada	2 adanın önü	-	354,59	İskele
Heybeliada	26 ada	5-7-8 parsel önü	929	İskele
Kınalıada	1 ada	6-7 parsel önü	418,52	İskele

Kınalıada	74 ada	7 parsel	4.450,00	Spor Tesisi
Büyükada	237 ada	1 ve 2 parsel	10.150,00	Spor Tesisi
Heybeliada	94 ada	69-70-71 ve 74 parsel	1.471,00	Otel
Kınalıada (Yassıada)	156 ada	1	103.750,00	324 yatak kapasiteli, 5 yıldızlı otel tesisi

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından bulguya konu edilen hususlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mülkiyeti Hazineye ait olan arazi üzerinde lehine üst hakkı tesis edilen özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerin inşa ettikleri binalara ilişkin yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde, emlak vergisi muafiyeti hükümlerinden yararlandırılmadan tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Vefat Eden Emlak Vergisi Mükelleflerinin Mirasçılarına Yönelik Yeni Mükellefiyetlerin Tesis Edilmemesi

Emlak vergisinden muaf tutulan ancak vefat nedeniyle muafiyeti sonlanan emlak vergisi mükelleflerinin yasal mirasçılarına yönelik mükellefiyet kayıtlarının düzeltilmediği ve buna ilişkin etkin bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun; “Mükellefiyet” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasında bina vergisini; binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında; bir binaya paylı mülkiyet halinde malik olanların, hisseleri oranında mükellefiyetinin bulunduğu, elbirliği mülkiyeti halinde ise maliklerin vergiden müteselsilen sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Mirasçıların Sorumluluğu” başlıklı 12’nci maddesinde ölüm halinde mükelleflerin ödevlerinin, mirası reddetmemiş kanuni ve mansup mirasçılarına geçeceği, ancak, mirasçılardan herbiri ölünün vergi borçlarından miras hisseleri nispetinde sorumlu olacakları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden açıkça görüleceği üzere ölüm mükellefiyeti ortadan kaldıran hallerden biri olduğundan, ölüm tarihini izleyen yıllarda mirası kabul etmiş mirasçılar emlak vergisinin mükellefi olacaklardır. Bu nedenle verginin müteakip yıllarda mirası reddetmemiş mirasçılarca ödenmesi, emlak vergisi muafiyetinin de yeni mükellef olan mirasçılar özelinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, emlak vergisi muafiyetinden yararlanan 315 kişi olduğu, Sosyal Güvenlik Kurumundan söz konusu mükellefiyetlere ilişkin alınan veriler doğrultusunda ise 29 mükellefin 2008 yılı ve sonrasında vefat ettiği, ancak İdare tarafından vefat eden mükelleflerin yasal mirasçılarının mükellefiyet tesislerine ilişkin tespit, yoklama gibi iş ve işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir. Terekeye dahil emlaklara ilişkin olarak miras reddetmemiş mirasçılar nezdinde yeni mükellefiyetlerin ihdasına yönelik etkin bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından bulguya konu edilen hususlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak vergi ziyaına sebebiyet verilmemesi amacıyla vefat vb. nedenlerle sona eren mükellefiyetlerin tespitine yönelik yazılı bilgi alma, yoklama ve diğer iş ve işlemlerin düzenli aralıklarla yapılarak vergi muafiyet ve istisnalarının mükellef bazında yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Kamu Sermayeli Bankalar Dışında Vadeli Mevduat Hesabı Açılması

İdare tarafından mali kaynakların bir kısmının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde belirtilen kamu sermayeli bankalar dışında özel bankalarda açılan vadeli hesaplarda değerlendirdiği görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında; genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda Yönetmelik'te belirtilen araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin "b" bendinde kamu sermayeli bankalar; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T. Halk Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O. ve sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ve/veya dolaylı olarak kamuya ait olan diğer mevduat ve katılım bankaları olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma" başlıklı 6'ncı maddesinde; *"Kurumların mevduat, ters repo ve katılma hesabı olarak değerlendirmeyi öngördükleri mali kaynakları için uygulanacak vadeli mevduat ve ters repo faiz oranı ile katılma hesabı beklenen/tahmini getiri oranı, Ek-1'de yer alan ve ilgili vadelere karşılık gelen oranlardan daha yüksek olamaz."*

“Diğer menfaatler” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(1) Kurumlar mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemez. Bankalar, bu fıkra hükmüne aykırı talepte bulunan kurumları, ilgili denetim kurumlarına ve/veya birimlerine iletmek üzere Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.

(2) Kurumların aylık ve ücret ödemeleri ile faaliyetleri kapsamında bankalara yaptırdıkları tahsilat ve ödeme işlemlerine ilişkin olarak sağladıkları havale, elektronik fon transferi (EFT), para transferi ve benzeri bankacılık hizmetleri için yapılan protokoller kapsamında ortaya çıkan ücret ve hizmet bedellerinin bankalar veya Posta ve Telgraf Teşkilatı

A.Ş. tarafından üstlenilmesi birinci fıkra kapsamında değerlendirilmez.”,

“Sorumluluk” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Bu Yönetmelik kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkilileri bu Yönetmelik hükümlerini yerine getirmekle yükümlü olup, bu Yönetmelik hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumludur.”,

“Yapırım” başlıklı 10’uncu maddesinde;

"Kamu kaynaklarının bu Yönetmelik hükümlerine aykırı şekilde değerlendirilmesinden elde edildiği tespit edilen nemalar genel bütçeye gelir kaydedilir." hükümlerine yer verilmiştir.

Bahsi geçen Yönetmelik’in “Diğer hususlar” başlıklı 12’nci maddesinde ise; kurumların bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü oldukları ve yapılacak protokollerin sürelerinin bir yılı geçemeyeceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre; belediyeler her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracağı hesaplarda değerlendirmekle yükümlüdür. Belediyenin mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edilemeyecek ve Yönetmelik hükümlerine uyulmaması nedeniyle ortaya çıkabilecek zararlardan belediye yetkilileri ve muhasebe yetkilisi şahsen ve müteselsilen sorumlu olabilecektir. Ayrıca kamu kaynaklarının Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak değerlendirilmesinden kaynaklı nemaların genel bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin kamu bankaları arasında yer almayan özel bir bankada vadeli hesabının olduğu ve 2024 yılı kesin mizanında yer alan bilgilere göre 77.957.453,59 TL tutarındaki mevduatının söz konusu özel bankada açılan vadeli hesaplarda nemalandırıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından kamu bankası dışında vadeli hesap açılmayacağı ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin her türlü mali kaynağını kamu sermayeli bankalarda açtıracığı vadeli hesaplarda değerlendirmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

İdare tarafından 2018 yılı hesabına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamlarının infaz edilmediği, ilgili yıl hesabına ait ilamda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için de gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinde 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 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarihli 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 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay ilamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı 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.

Yapılan incelemede, 2018 yılı hesabına ilişkin kesinleşen Sayıştay ilamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş kamu alacağı bulunduğu, ilgili yıl hesabına ait ilamda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için de gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından kişi borcu tutarlarının 20.05.2025 tarihli ve 1518 sayılı yevmiye numarasıyla muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmiş olup tahsilata ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı evrak gönderilmemiştir.

Sonuç olarak, Sayıştay ilamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan tutarların yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Takip Edilmesi

İdare tarafından tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının muhasebe kayıtlarında eksik izlendiği görülmüştür.

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.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 362- Fonlar veya diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilat hesabının niteliğini açıklayan 274’üncü maddesinde; bu hesabın bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mevzuatları gereği, diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatın izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdare mali tabloları 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında taşınmaz kültür varlıkları katkı payının takip edildiği ve

21.194.644,27 TL alacak kaydının bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak İLBANK kayıtlarında yer alan taşınmaz kültür varlıklarına ilişkin tutarın 33.705.475,71 TL olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bahsedilen payların İller Bankası tarafından uygulanan gecikme zammı olduğu ifade edilmiştir. Ancak İller Bankası tarafından tahakkuk bilgilerini içerecek şekilde aylık olarak idareye gönderilen hisse bilgilerinin incelenmesi sonucunda, anapara tutarları, gecikme zammı veya faize ilişkin tutarların ayrı ayrı belirtildiği görülmüştür. Kaldı ki bulguda belirtilen tutarlar yalnızca anapara bilgisini içermektedir.

Sonuç olarak, İdare mali tablolarında 362- Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabının 12.506.689,41 TL eksik görünmesine sebep olmaktadır.

BULGU 25: Hizmet Alımlarına Ait Bazı Hakedişlerin Düzenlenmesinde ve Ödenmesinde Kronolojik Sıralamaya Uyulmaması

İdare bünyesinde çalıştırılmak üzere ihtiyaç duyulan personelin teminine ilişkin kendi şirketinden gerçekleştirdiği doğrudan hizmet alımı hakedişlerinin düzenlenmesinde hakediş sırasına uyulmadığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20'nci maddede; *"İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir."* denilmektedir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; asgari işçilik maliyetinin, sözleşme giderlerinin, genel giderlerin, işçilikle bağlantılı ayni giderlerin ve kâr oranının kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirleneceği, "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık

maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu usul ve esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Hakediş ödemeleri" başlıklı 42'nci maddesinde;

"a) Sözleşme bedelinin iş süresince dönemler itibariyle ödenmesi :

Sözleşme konusu hizmetin yüklenici tarafından belli bir süre boyunca devamlı olarak verilmesi (4 üncü maddede tanımlanan sürekli nitelikte bir iş olması) veya işin bölümlere ayrılabilir olması durumunda sözleşmede belirtilen aralıklarla, kesin ödeme mahiyetinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş ödemeleri yapılır." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden personel alımı yapılabileceği, söz konusu alıma ilişkin hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Hizmet İşleri Genel Şartnamesine göre sözleşme konusu hizmetin yüklenici tarafından belli bir süre boyunca devamlı olarak verilmesi veya işin bölümlere ayrılabilir olması durumunda sözleşmede belirtilen aralıklarla, kesin ödeme mahiyetinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş ödemeleri yapılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından kendi şirketinden doğrudan hizmet sözleşmesi ile personel temin ettiği ve söz konusu alımın aylık hakediş düzenlenmesi suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür. Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen doğrudan hizmet alımı sözleşmesinde hakediş sırasına uyulmadığı, şöyle ki 2024 mart ayına ilişkin hakediş (15. hakediş) düzenlenmediği halde 2024 Nisan-Mayıs-Haziran hakedişlerinin (16-17-18 numaralı hakedişlerin) düzenlenerek ödeme emrine bağlandığı, mart ayında yapılan işin fatura tarihinde yine ağustos ayında düzenlendiği (yaklaşık 4 ay sonra) görülmüştür.

Söz konusu durum ara hakedişlerin yapılmasında hakediş sırasına uyulmaması suretiyle mevzuata aykırılık oluşturmakla birlikte hakedişlerden yapılacak ve diğer kamu kurumlarına ödenecek kesintilerin zamanında bildirilip ödenmemesi sonucunu doğurmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından ilgili müdürlüklere gerekli yazıların yazıldığı ifade edilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından gerçekleştirilen ve aylık olarak yapılan hakedişlerin sırasına uygun düzenlenerek mevzuata uygun hareket edilmesi ve hakedişlerden yapılacak ve diğer kamu kurumlarına kesilerek ödenmesi gereken tutarların zamanında ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Belediye Şirketine Ödenen Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla Şirket tarafından söz konusu yükümlülüklerin ilgili kurumlara karşı zamanında yerine getirilemediği görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20'nci maddede; *"İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.*

...

Bu madde kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir." hükümleri yer almaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden 09.04.2018 tarihli ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilen İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel

Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar, 28/04/2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Usul ve Esaslar’ın “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında; “ (4) *İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;*

a) Asgari İşçilik maliyeti,

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

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

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

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

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılaçağı üzere; 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.

Belediyelerin kendi şirketleriyle imzaladıkları personel çalışmasına dayalı hizmet alımı sözleşmelerinin bir bütün olduğu görülmekte olup, sözleşmede belirtilen hakediş tutarlarının bir kısmının ödenebileceğine ilişkin seçimlik hakları bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin kendi Şirketinden doğrudan hizmet sözleşmeleri ile temin ettiği personele yönelik olarak yapılan ödemelerin; net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluştuğı, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarlarının ise ödenmediğı görülmüştür.

Hakedişlerin vergi, sgk primi v.b tutarlar düşölerek eksik ödenmesi durumunda şirketler bu tutarları alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçların ve gecikme zamlarının nihayetinde belediyeler tarafından ödeneceğı, bu nedenle belediyelerin bütçesine fazladan külfet getireceğı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından Belediye Şirketine ödenmesi gereken vergi ve sosyal güvenlik primi ödemelerinin İdarenin İller Bankası payından her ay düzenli olarak kesildiğı ifade edilmiştir. İdare tarafından her ne kadar söz konusu vergi ve sosyal güvenlik primlerinin İdare payından kesildiğı ifade edilse de bu durum Belediye Şirketinin yüksek faiz oranlarına maruz kalmasına sebep olmaktadır. Kaldı ki hakedişlerin vergi ve SGK primi hariç ödenmesi mevzuata uygun düşmemektedir. Açıklanan nedenlerle İdare bulgu konusu hususu karşılayamamıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından Şirkete ödenmesi gereken personel hizmet bedellerinin sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dahil edilerek ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 27: İdare Tarafından Kıyıların Korunması ile İlgili Yükümlölüklerin Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından kıyıların korunması ile ilgili yükümlölüklerin tam olarak yerine getirilmediğı ve ilgili kurumlara yazı yazılmadığı görölmüştür.

3621 sayılı Kıyı Kanunu'n 6'ncı maddesinde;

“Kıyı, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamaz; duvar, çit, parmaklık, telörgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturulamaz.

Kıyılarda, kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamaz; kum, çakıl vesaire alınamaz veya çekilemez.” denilmektedir.

Aynı Kanun'un "kontrol" başlıklı 13'üncü maddesinde;

“Bu Kanun kapsamında kalan alanlardaki uygulamaların kontrolü; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında ise valilikçe yürütölür. İlgili bakanlıkların teftiş ve kontrol yetkileri saklıdır.” denilmektedir.

Mezkûr Kanun'un 15'inci maddesinde; kıyıların kullanımına engel oluşturulacak durumlarda idari yaptırım kararı vermeye mülki idari amirlerinin görevli olduğu belirtilmiştir.

Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliği'n 19'uncu maddesinde; *“Kıyılarda, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan alanlarda ve sahil şeritlerindeki uygulamalar ve bunların kontrolü, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, bu alanlar dışında valiliklerce yürütülür. İlgili Bakanlıkların teftiş ve kontrol yetkileri saklıdır. Yapılan işlemlerden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bilgi verilir. Kanun kapsamında kalan alanlar belediye veya valiliklerce imar mevzuatına aykırı yapılanmaların önlenmesi amacıyla sürekli denetim altında tutulur. Bu amaçla gerekli tüm önlemler valilik ve belediyelerce alınır.”*,

Yönetmelik'in 20'nci maddesinde; *“Kıyılarda, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan alanlarda ve sahil şeritlerinde Kanun, plan ve bu Yönetmelik hükümlerine uyulmadan, ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması halinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesi hükümleri uyarınca, aynı Kanunda belirlenen yasal süreler içinde belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyesince, dışında il özel idaresince gerekli işlem yapılır.”* denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde kıyıları herkesin eşit bir şekilde faydalanmasına açık olup buralarda imara aykırı bir yapı veya halkın kullanımını engelleyecek hususların bulunmaması gerektiği ifade edilmiştir. Yine söz konusu imara aykırı veya halkın kullanımı engelleyici durumların ilgili belediyelerce kontrol edileceği ve idari yaptırımların mülki idari amir tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu işlemlerle ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na da bilgi verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde Adalar Belediyesi yetki alanında bulunan ve yerleşime açık 4 adada ruhsatsız veya halkın kullanımı engelleyecek şekilde faaliyette bulunan plaj işletmeleri ile imara aykırı yapılar bulunduğu İdare birimleri tarafından kayıt altına alınan tutanaklardan görülmüştür. Ancak İdare tarafından söz konusu aykırılıklara ilişkin Kaymakamlığa yazı yazılmadığı, ruhsatsız çalışma yönünden yapılan işlemler dışında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve doğal olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na herhangi bir bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile mevzuatın gerekliliklerin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

Şöyle ki Adalar Belediye Başkanlığı tarafından 01.08.2024 tarihli yazı ile yeterli personeli bulunmadığı sebebiyle kıyıların denetimi görevini yerine getirilemediğine ilişkin Büyükşehir Belediyesi Başkanlığına, Anadolu Yakası Milli Emlak Daire Başkanlığına ve Kanlıca Orman İşletme Müdürlüğüne yazı yazılmıştır. Ancak her ne kadar personel yetersizliği sebebiyle kıyıların denetiminin tam olarak yerine getirilmediğine ilişkin yazı yazılsa da 2024 yılı içerisinde kıyıların işgaline ilişkin İdare zabıta birimleri tarafından tutanakla kayıt altına alınan birçok aykırılık bulunmakta olup İdare tarafından bu aykırılıklara ilişkin gerekli idari yaptırımların uygulanması amacıyla Kaymakamlığa yazı yazılmadığı sadece ruhsatsız çalışma yönünden işlem yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından ilgili kamu kurumları ile gerekli yazışmaların yapıldığı ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından kıyıların haksız işgali sebebiyle veya imara aykırı yapılarla ilgili olarak verilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 28: Asansör Muayene Kuruluşunca Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden İdare Payının Talep ve Tahsil Edilmemesi

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanında faaliyet gösteren A tipi asansör muayene kuruluşu tarafından tahsil edilen periyodik kontrol ücreti üzerinden İdarece pay talep edilmediğinden söz konusu payın takip ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

İlçe sınırları içerisindeki hizmete sunulan asansörlerin tescil ve periyodik kontrolleri,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (s) bendinde yer alan, "*Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.*" hükmü gereğince belediyelerin sorumluluğundadır.

Asansör Periyodik Kontrol Yönetmeliği'nin "*Periyodik kontrol ücretinin belirlenmesi*" başlıklı 10'uncu maddesinin (3) numaralı fıkrasında;

"Periyodik kontrol ücreti, ilgili idare karar organı tarafından belirlenen fiyatın ilgili idare payı ile birlikte KDV hariç toplamına eşittir."

“Periyodik kontrol ücretinin tahsili” başlıklı 23’üncü maddesinde;

“(1) Periyodik kontrol ücreti, bina sorumlusundan KDV dahil olarak A tipi muayene kuruluşunca tahsil edilir.

(2) Tescil öncesi ilk periyodik kontrol ücreti ise asansör yaptırıcısından periyodik kontrol ücretinin üç katı olacak şekilde KDV dahil olarak A tipi muayene kuruluşunca tahsil edilir.

(3) İlgili idare tarafından talep edilmesi ve protokolde belirtilmesi durumunda EK-I’de yer alan taban ve tavan fiyat aralığında ilgili idarece belirlenen fiyatın azami % 10’unu protokol yapılan ilgili idareye A tipi muayene kuruluşunca aktarılır.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; periyodik kontrol ücreti, ilgili idare karar organı tarafından belirlenen fiyatın ilgili idare payı ile birlikte KDV hariç toplamına eşit olup İdarece pay talep edilmesi ve protokolde belirtilmesi halinde, asansör muayene kuruluşu tarafından tahsil edilen periyodik kontrol ücretinin %10’una kadar pay Belediyeye aktarılacaktır.

Yapılan incelemede; A tipi muayene kuruluşu ile yapılan protokolde periyodik kontrol ücretinin %10’unun Belediye payı olduğuna ilişkin düzenlemenin yapıldığı ancak İdare tarafından A tipi asansör muayene kuruluşu tarafından tahsil edilen periyodik kontrol ücreti üzerinden herhangi bir pay talebinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti doğrultusunda, İdare tarafından özetle; konunun takip edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; mevzuat uyarınca İdare tarafından asansör periyodik kontrol ücreti payının takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 29: Terkin İşlemlerinde Düzeltme ve İade Belgesinin Düzenlenmemesi

Belediyede müdürlükler tarafından yapılip muhasebe birimine bildirilen terkin işlemlerinde düzeltme ve iade belgelerinin düzenlenmediği dolayısıyla terkin sebeplerine yönelik açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 87’nci maddesinde gelirlerden alacakların terkin işlemleri şu şekilde anlatılmıştır;

“(...)Gelirlerden alacakların terkinine ilişkin düzeltme ve iade belgesi muhasebe servisine gönderildiğinde, her bir düzeltme ve iade belgesi için düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle veya düzeltme ve iade belgelerinin ekli olduğu günlük icmal listesine göre düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle yılı içinde gelirler hesabına (yılı geçmiş ise giderler hesabına) borç, gelirlerden alacaklar hesabına alacak kaydedilerek terkin edilen tutarlar kayıtlardan çıkarılır.(...)”

Buna göre gelirlerden alacakların terkinine ilişkin düzeltme ve iade belgesi düzenlenip muhasebe servisine gönderilmesi ve buna göre terkin işlemi yapılması gerekmektedir. Düzeltme ve iade belgesi ise ilgili Yönetmeliğin “Ekler” bölümünde Örnek:55 olarak yer almaktadır. Söz konusu belgede açıklama bölümüne yer verilmiştir. Bu bölümde terkin işleminin sebebinin anlaşılır şekilde açıklanıp ilgili belgenin muhasebe servisine gönderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdarede müdürlükler tarafından düzeltme ve iade belgeleri düzenlenmeden dolayısıyla terkin işlemine ilişkin bir açıklama yapılmadan doğrudan muhasebe servisine bedel bildirilmek suretiyle terkin işlemlerinin gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti doğrultusunda, İdare tarafından özetle; bahse konu işlemlerin 2025 yılı içerisinde düzeltildiği ifade edilmiştir.

Ancak İdare tarafından verilen cevabi yazıda tarafımıza herhangi bir tevsik edici belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılan terkinlerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygunluğu teminen düzeltme ve iade belgesinin açıklama içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 30: Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerleri olmasına rağmen tatil günlerinde çalışma ruhsat harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına ilişkin “Konu” başlıklı 58’inci maddesinde; ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi işleminin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun’un “Mükellef” başlıklı 59’uncu maddesinde, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefinin kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun’un “Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi” başlıklı 61’inci maddesinde ise, söz konusu harcın mükellefiyet döneminin, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılı olduğu, yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk edilmesi hallerinde mükellefiyetin, çalışılan süreye inhisar edeceği, mükellefiyete girilen veya mükellefiyetten çıkılan ay kesirlerinin tam ay sayılacağı ve söz konusu harcın makbuz karşılığında ve peşin olarak tahsil edileceği düzenlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 1’inci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı’nın ulusal bayram olduğu ve Bayramın, 28 Ekim günü saat 13.00’ten itibaren başlayıp ve 29 Ekim günü devam edeceği ifade edilmiştir.

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Belediye tarafından, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı ve söz konusu harca ilişkin herhangi bir gelir elde edilmediği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının 05.03.2025 tarihli ve 19 sayılı Belediye Meclis Kararı ile gelir tarife cetveline eklendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin gelir kaybına uğramaması için mevzuatta belirtilen esaslar çerçevesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcıyla ilgili gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin yapılmasının gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 31: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“ ...

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

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

...

z) *İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi,” tanımlamaları yapılmıştır.*

Aynı Kanun’un “Geçiş hakkının kapsamı” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrası;

“Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar.”

Yine Aynı Kanun’un “Anlaşma serbestisi” başlıklı 25’inci maddesi; *“İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmî Gazete’de “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya

Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gecerin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır.

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

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde aşağıda belirtilen şekilde tarife yapılmıştır.

Tablo 12: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Sıra No	Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
1	Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2’si
2	Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
3	Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre; İdareye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmecilerin geçiş hakkı için İdareye başvuruda bulunarak anlaşma yapması ve ilgili Yönetmelik’te belirtilen tutarı aşmamak üzere belirlenen geçiş ücretinin anlaşmada gösterilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede İdare tarafından geçiş hakkı ücretlerine yönelik 2024 yılı için herhangi bir tarife cetveli belirlenmediği ve bu gelire ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilat kaydı yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından bulguya konu edilen hususlara ilişkin 2025 yılı içerisinde gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare sınırı ve mücavir alanı içerisinde olan yerlerden geçen telekomünikasyon altyapı ve şebekeleri için bir geçiş hakkı bedelinin belirlenmesi ve işletmecilerden bu geçiş haklarıyla ilgili belirlenen bedellerin takip ve tahsilatının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 32: Kira Süresi Sona Eren Bazı Taşınmazların Ecrimisil Yoluyla Kullandırılmaya Devam Edilmesi

İdareye ait bazı taşınmazların, kira süresi bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılar kadar ecrimisil alınarak kullandırıldığı ve bu şekilde taşınmazların kira sürelerinin uzatıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18’inci maddesinde:

Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu;

Kanun’un 34’üncü maddesinde ise: Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamanın; süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermenin belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında olduğu;

hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; genel bütçeye dahil 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 ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

"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 tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 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, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir.

Öte yandan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Konut ve Çatılı İşyeri Kiraları" başlıklı İkinci Ayırımın "Uygulama Alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinin birinci fıkrasında ise, *"Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az on beş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir."* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden, belediye taşınmazlarının kiralanmasının 2886 sayılı Kanunda yer alan ihale usullerine tabi olduğu, sözleşme süresinin sonunda yeniden bu ihale usullerine göre ihale yapılması gerektiği, sözleşme süresinin on yıldan çok olamayacağı, kira süresi sonunda eğer işgal devam ederse sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınarak işgalcinin tahliyesine yönelik mülki amire talepte bulunulmasının gerektiği, söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yeniden ihale yapılması gerektiği

anlaşılmaktadır. Bu durumda, ecrimisilin bir kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmesinin mevzuata aykırı olduğu açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine ve yapılan açıklamalara göre Belediyenin taşınmazlarının kiralanmasında kira sürelerinin encümen kararı ile 10 yılı aşan sürelerde uzatılmaması ve kira sözleşmeleri sona erdirilerek 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yeni bir kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; çatılı işyeri niteliğindeki taşınmazların kira süresinin bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılana kadar ecrimisil alınarak kullandırılmaya devam ettirildiği ve taşınmazın tahliyesine yönelik işlem yapılmadığı görülmüştür. Kira süresi uzatılan taşınmaz sözleşmelerinin başlangıçlarının 2015-2018 yılları arasında olduğu görülmektedir. Bu uygulama hem ihale ile kiraya verme sürecindeki artırımlı bedellerinin önüne geçmekte, hem de kiranın rayicin altına düşmesine ve dolayısıyla Belediyenin gelir kaybına uğramasına sebep olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kira süresi biten taşınmazların mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale suretiyle kiraya verilmesi ve ecrimisilin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 33: İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi

Ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesine ilişkin belediyenin sahip olduğu imtiyaz hakkı ile idare sınırları içerisinde atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanması amacıyla konteyner kurulması ve konteynerlerin boşaltılarak geri dönüşüme kazandırılmasına ait imtiyaz hakkının ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel alınmaksızın özel bir firmaya devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan

kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyenin yetkileri arasında olduğu belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu’nun 11’inci maddesinde, atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

02.04.2015 tarihli ve 29314 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Ambalaj Atık Yönetimi Yönetmeliğin “Belediyelerin görev ve sorumlulukları” başlıklı 8’inci maddesinde ise belediyelerin ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettiirmek konularında görevli ve yükümlü olduğu düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın çevre lisanslı özel kuruluşa ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bahse konu ihalenin 21.04.2024 tarihinde sona erdiği ve halen yeni ihale çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak bu süreçte ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesine yönelik imtiyaz hakkının nasıl kullanıldığına ilişkin herhangi bir cevap verilmemiştir.

Sonuç olarak ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini kapsayan İdare imtiyazının/hakkının ihale mevzuatına uygun olarak kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 34: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Olmayan Bir Taşınmazın Kiraya Verilmesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda olmayan bir taşınmazın kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin tasarrufundaki yerler" başlıklı 79'uncu maddesinin birinci fıkrasında diğer kanunlarla getirilen hükümler saklı kalmak üzere, mezarlıklar ile belediye sınırları içinde bulunan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, bataklık, çöp döküm sahaları, yıkılmış kale ve kulelerin arsaları ve enkazı ve benzeri yerlerin belediyenin tasarrufunda olduğu ifade edilmiştir.

Adalar ilçesi Burgazada Mahallesi Yeni Yalı sokak No:3 (Burgazada Zabıta Karakol Üstü), 176 ada 29 parselde bulunan 22 m²'lik taşınmazın 3 yıl süre ile kiraya verilmesi için 21.11.2017 tarihli ve 2017/135 no.lu belediye encümen kararı alınmıştır. Bu karara istinaden, belediye encümeni tarafından zabıta karakolu olarak kullanılan binanın üst katı konut olarak yıllık katma değer vergisi (KDV) hariç 1.391,28 TL tutarındaki kira sözleşmesi ile kullanılmıştır. 2021 yılında kira sözleşmesi süresi dolan taşınmazın ecrimisil tahakkuk edilerek kullanılmaya devam edildiği görülmüştür.

Yapılan incelemede, kiraya verilen söz konusu taşınmazın İdarenin mülkiyetinde olmadığı gibi 5393 sayılı Kanun'un 79'uncu maddesinde sayılan tasarrufu İdareye bırakılan yerlerden de olmadığı açıkça görülmektedir. İdareden alınan tapu ve kadastro bilgi sistemi (TAKBİS) verilerine göre söz konusu yerin hazine arazisi olduğu ve belediye tarafından Burgazada Zabıta Karakolu olarak kullanıldığı üst katında bulunan mesken niteliğindeki taşınmazın ise konut kiraya verilmek suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu taşınmazla ilgili olarak mevcut uygulamanın devam ettirilmesi halinde, ileride oluşabilecek hukuki uyuşmazlıklarda İdarenin davalı duruma düşmesi ve bunun sonucunda dava ve tazminat giderleri karşılamak zorunda kalması söz konusu olabilecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından 19/02/2025 tarihli tebliğ ile tahliye talebinde bulunulduğu ve tahliye işlemlerinin halen devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mülkiyeti veya tasarrufu idarede bulunmayan, diğer bir deyişle Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar üzerinde tasarrufta bulunulabilmesi için bu yerlerin ilgili Bakanlık tarafından, Belediyeye tahsis/irtifak hakkı tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 35: Bazı İş Yerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

İdare tarafından ilçe sınırlarında aktif faaliyet gösteren iş yerlerinin bazılarında çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “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, 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, korumalı işyerleri 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 müstemilatının ise vergiye tâbi olmadığı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm konut, iş yerleri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisi mükellefi olması gerekmektedir.

Erenköy Vergi Dairesinden alınan veriler incelendiğinde; 12.12.2024 tarihi itibarıyla Belediye sınırları içinde aktif olarak faaliyet gösteren 1.385 adet iş yerinin bulunduğu görülmüştür. Belediye ruhsat biriminden alınan ruhsatlı iş yeri sayısının 698 adet olduğu ve 31.12.2024 tarihi itibarıyla ÇTV mükellefiyeti tesis edilen iş yeri sayısının ise 539 adet olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla aktif işyeri sayısı ve söz konusu verginin mükellef sayısı arasında uyumsuzluk olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından eksik olan mükelleflere ilişkin tespit çalışmalarının başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye sınırları içinde faal olan iş yerlerinden ÇTV mükellefiyeti tesis edilmeyen iş yerlerinin tespit edilmesi, İdare adına önemli bir gelir kalemi olan çevre ve temizlik vergisine ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: İdare Tarafından Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Büyükşehir Belediyesine Ait Payın Aktarılmaması

Belediye tarafından işyerlerinden tahsil edilen çevre temizlik vergisinden Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken payın aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “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 yer verilen hükümlerden anlaşılabacağı üzere; ilçe belediyelerinin, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan elde edilen çevre temizlik vergisi ve gecikme zammı toplamının yüzde yirmisini bir bildirim ile tahsil ettiği 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.

Yapılan incelemede, İdare tarafından tahsil edilen ve 363-Kamu İdare Payları Hesabında takibi yapılan 540.850,49 TL tutarındaki işyerlerine ait çevre temizlik vergisi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) paylarından 395.794,79 TL'nin İstanbul Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından bütçe olanakları dahilinde İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait payların aktarılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin ileride olası gecikme cezalarına uğramaması amacıyla işyerlerinden tahsil edilen ve Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken %20'lik payın zamanında ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 37: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan Bazı İşyerlerinde Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde eğlence vergisine tabi olarak faaliyet gösteren bazı işyerlerine ilişkin eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Eğlence Vergisi" başlıklı bölümünün "Konu" başlıklı 17'nci maddesinde, *"Bu Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir."* denilmiş ve "Mükellef" başlıklı 18'inci maddesinde, *"Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzelkişilerdir."* hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "İstisna ve Muaflıklar" başlıklı 19'uncu maddesinde, vergi alınmayan eğlence faaliyetleri düzenlenmiştir. İlgili Kanun'un "Matrah" başlıklı 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, *"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 bu Kanun'un 96'ncı maddesine göre tespit edilen miktardır."* denilmiştir. Söz konusu Kanun'un "Nispet ve Miktar" başlıklı 21'nci maddesinde ise eğlence işletmelerinden alınacak eğlence vergisinin nispet ve miktarları belirlenmiştir.

Yapılan incelemede ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere Belediye sınırları içinde mevzuatta belirtilen eğlence yerlerinden sayılan 4 adet bar ve 2 adet gece kulübü işletmesi bulunmasına rağmen bu işletmelerden eğlence vergisi alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 13: Eğlence Vergisi Alınmayan İşyerleri

Sıra No	Faaliyet Alanı	Adres

1	Bar	Kınalıada
2	Bar	Maden Mahallesi-Büyükada
3	Bar	Maden Mahallesi-Büyükada
4	Bar	Nizam Mahallesi-Büyükada
5	Gece Kulübü	Sedefadası
6	Gece Kulübü	Sedefadası

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, idare tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup 2025 yılı içerisinde tahakkuk kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; belirtilen eğlence mekanlarından 2464 sayılı Kanun'un 96'ncı maddesine göre tespit edilen miktarda eğlence vergisinin alınması gerekmektedir.

BULGU 38: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İdarenin Gelir Kaybına Uğraması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işyerlerinin bulunduğu ve bu işyerlerinden işyeri açma izin harcı tahsilatı yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

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 açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca işyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan

kaldırmayacağı hüküm altına alınmıştır. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin ise yetkili idareler tarafından kapatılacağı ifade edilmiştir.

Erenköy Vergi Dairesinden alınan veriler incelendiğinde; 12.12.2024 tarihi itibarıyla Belediye sınırları içinde aktif olarak faaliyet gösteren 1.385 adet işyerinin bulunduğu görülmüştür. Bu işyerleri içerisinde Belediyeden ruhsat almak zorunda olmayan 114 adet işyeri olduğu bilgisi idareden edinilmiştir. Ancak İdare tarafından 698 adet işyerine işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, ruhsat vermek zorunda olmadığı işyeri sayısı dikkate alındığında belediye sınırları içinde 573 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından ruhsatsız işletmelerin denetlendiği ve yasal işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir. Söz konusu bulguya ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı evrak gönderilmemiş olup bulgu konusu husus karşılanmamıştır.

Sonuç olarak, Belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatına tabi olan ancak ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işyerleri için gerekli takip ve kontrollerin yapılması ayrıca gelir kaybına uğramamak amacıyla işyeri açma izni harcına ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 39: Personel Giderlerinde Kanunda Belirlenen Sınırın Aşılması ve Yeni Personel Alımının Devam Etmesi

Belediye yıllık toplam personel giderinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirlenen oranın üzerinde olduğu ve buna rağmen yeni personel alımı yapıldığı görülmüştür.

A) Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınırın Aşılması

Belediye bütçesinden ödenen personel giderinin mevzuatta belirlenen sınırı aştığı görülmüştür.

28 Nisan 2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar" yayımlanmıştır.

Söz konusu düzenleme ile 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesi kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin

personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa işe alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı, bu oranın büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanacağı, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aşağıdaki tabloda Adalar Belediyesinin personel giderlerinin, gerçekleşen son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Kanun ile belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan tutara oranı gösterilmiştir.

Tablo 14: Personel Giderleri Tablosu

En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı (%)	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri Tutarı (TL)
116.673.790,21	58,46	184.881.287,97	73.952.515,19	85.357.762,38

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, Belediyede 2024 yılı için ödenen personel giderleri toplamının 85.357.762,38 TL olarak gerçekleştiği, söz konusu tutarın personel gider limiti olan 73.952.515,19 TL'yi aştığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından 17.05.2023 tarihli yazı ile memur alımı için Bakanlığa başvuruda bulunulmuş ve 01.09.2023 tarihli yazı ile açıktan atama yoluyla memur alımı izni verilmiş olup, atama ve sınav işlemlerinin uzaması nedeniyle göreve başlama tarihlerinin 2024 yılına sirayet ettiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar memur alımına ilişkin izin alındığı belirtilmiş olsa da personel giderlerine ilişkin limitin şirket personeli de dahil edilerek hesaplandığı mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılmaktadır.

Kaldı ki İdare tarafından şirket personel alımına ilişkin izin onaylarının alınmadığı ve bundan sonra gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, personel istihdamlarının anılan mevzuatta belirlenen üst sınırı aşmayacak şekilde yapılması gerekmektedir.

B) Belediyenin Şirket Personeli Dahil Yıllık Toplam Personel Giderinin Üst Sınırı Aşmasına Rağmen Yeni Personel Alımı Yapılmaya Devam Edilmesi

İdarenin Şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderinin üst sınırı aşmasına rağmen İdare tarafından yeni personel alımı yapılmaya devam edildiği görülmüştür.

28 Nisan 2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan ve 2018/11608 karar sayılı Bakanlar kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar’ın “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“(1) Bu Usul ve Esasların uygulamasında;

(...)

b) İdare: Şirketin sermayesinin yarısından fazlasına doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte veya ayrı ayrı sahip olan il özel idaresi, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerini,

(...)

ç) Şirket: İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketi,

(...) ifade eder.”

Aynı Usul ve Esaslar’ın “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

“İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz.”

düzenlemesi bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen düzenlemelere göre, idarelerin şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderleri; idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşmaması, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda ise cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri, bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

İdarenin ilgili birimlerinden elde edilen verilere dayanılarak yapılan hesaplama sonucunda, ayrıntısı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, Adalar Belediyesi’nin şirket personeli dahil yıllık toplam personel gideri, 2024 yılında belirlenen yüzde 40 üst sınır oranını aşarak yüzde 46,17 olarak gerçekleşmesine rağmen cari yıl içerisinde yeni personel alımı yapılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Tablo 15: Personel Giderleri Limit Aşım Tablosu

Toplam Personel Gideri Tutarı	Önceki Yıl 800 Alacak Toplam	Önceki Yıl 810 Borç Toplam	En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri	Yeniden Değerleme Oranı	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar	Personel Gider Limiti (TL)	Limit Aşımı
85.357.762,38	116.741.795,56	68.005,35	116.673.790,21	%58,46	184.881.287,97	73.952.515,19	VAR

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından özetle ilgili mevzuat hükümlerine göre işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda İdarenin personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<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
Bazı İşletmelerden İşyeri Açma İzni Harcının Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	"Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İdarenin Gelir Kaybına Uğraması" başlıklı bulgu olarak Taslak Sayıştay Denetim Raporunda Diğer Bulgular kısmında 27 numaralı bulgu olarak eklenmiştir.
İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu Taslak Sayıştay Denetim Raporunda Diğer Bulgular kısmında yer almakta olup 23 numaralı bulgu olarak eklenmiştir.
Belediye Tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilmiş Olan İşyerlerinin Bazılarından Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	"Bazı İş Yerlerinin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması" başlıklı bulgu olarak Taslak Sayıştay Denetim Raporunda Diğer Bulgular kısmında 28 numaralı bulgu olarak eklenmiştir.
Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Olması	2018	Yerine Getirilmedi	2018 yılı denetiminde tespit edilen hususlara ek olarak Taşınır Mal Programında Yer Alan Bazı Taşınırın Eksi Bakiye ile Yer Alması husus bulgu içine eklenmiştir. Söz konusu bulgu Taslak Sayıştay Denetim Raporunda Diğer Bulgular kısmında yer almakta olup 45 numaralı bulgu olarak eklenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu Taslak Sayıştay Denetim Raporunda Diğer Bulgular kısmında yer almakta olup 30 numaralı bulgu olarak eklenmiştir.
İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu Taslak Sayıştay Denetim Raporunda Diğer Bulgular kısmında yer almakta olup 51 numaralı bulgu olarak eklenmiştir.
Bazı Eğlence İşletmelerinin Faaliyetlerinden Eğlence Vergisi Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu Taslak Sayıştay Denetim Raporunda Diğer Bulgular kısmında yer almakta olup 31 numaralı bulgu olarak eklenmiştir.