



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA ÇUKUROVA BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022

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.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM BULGULARI	13
8.	EKLER.....	95

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar.....	15
Tablo 2:Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar	16
Tablo 3: Birikmiş Amortismanlar Hesabındaki Fazla Kayıtlar	16
Tablo 4: Elektrik ve Su Tüketim Bedelleri Belediye Bütçesinden Karşılana n Taşınmazlar	48
Tablo 5: Türkiye Jokey Kulübü Tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine Gönderilen Eğlence Vergisi Ödemelerinden Çukurova Belediyesine Aktarılması Gereken Tutar	55
Tablo 6: Park Alanlarındaki İmara Aykırı Yapı Örnekleri.....	73
Tablo 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	84

KISALTMALAR

ASKİ	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi
AŞ	Anonim şirket
ATM	Otomatik vezne makinesi
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
İKN	İhale kayıt numarası
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
kVA	Kilo volt amper
KW	KiloWatt
M	Metre
M²	Metrekare
MYO	Meslek yüksek okulu
NO	Numara
OSB	Organize sanayi bölgesi
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi
RG	Resmi Gazete
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TL	Türk Lirası
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TÜFE	Tüketici fiyat endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması
2. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması
3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
4. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
5. Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması
6. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
7. Gelirlerden Alacaklar Hesabına İlişkin Dönem İçi İşlemlerinin Hatalı Yapılması
8. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
2. Tahakkuku Tahsiline Bağlı Gelirlerin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi
3. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
4. Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi
5. Araçların Muayenelerinin Zamanında Yapılmaması
6. Asansör Periyodik Kontrol Ücretinin Belediye Meclisince Belirlenmemesi
7. Belediye Meclisince Belirlenen Ücret Tarifesinde Katma Değer Vergisine İlişkin Açıklama Yapılmaması

8. Tahliye Koşulları Oluşmasına Rağmen Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
9. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
10. Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi
11. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Yerlerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
12. Bütçeden Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi
13. Kiraya Verilen ve Ecrimisille Kullanılan Taşınmazlara Ait Elektrik ve Su Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması
14. Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi
15. Kullanım Haklarının Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi
16. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi
17. Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması
18. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yabancı Menşeli Binek Araç Kiralanması
19. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna Kaydedilmemesi
20. Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinden Gerçekleştirilmesi Gereken İşlemlerin Yapılmaması
21. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
22. Parasal Limitler Dahilinde Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen Satın Alma İşlemlerinde Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

23. Emlak Vergisinin Bina Yerine Arsa Üzerinden Tahakkuk Ettirilmesi
24. Emlak Vergisinin Hesabında Asansör, Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
25. Emlak Vergisinin Konusu Olan Binaların İnşaat Türlerinin ve İnşaat Sınıflarının Hatalı Tespiti
26. İndirimli Emlak Vergisi Hükümlerinden Yararlanan Mükelleflere İlişkin Sağlıklı Kontrollerin Yapılmaması
27. İhale Öncesi Zemin Etüt Raporu Hazırlanmadan Uygulama Projesi Düzenlenmesinden Kaynaklı İş Artışı Yapılması
28. İhale Öncesinde Protokol Yapılarak Alt Kiracının Belirlenmesi
29. İmar Planında Park Alanı Olarak Belirlenen Yerlerin Ticari Amaçla Kullanılması
30. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
31. İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
32. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
33. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyeri ve İşletmelerin Bulunması
34. Kompanzasyon Sistemi Kurulmaması ve Kurulu Olanların Bakımının Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi
35. Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilat Tutarlarının Banka Hesaplarına Yirmi Gün İçinde Aktarılmaması
36. Mahalli Müşterek Nitelikte Olmayan Harcama Yapılması
37. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

38. Su İhtiyacını Şebeke Suyu Haricinde Karşıl原因 Konutlara İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahsilatlarının Yapılmaması
39. Teknik Şartname ile Belirlenen Kriterlerin Rekabeti Engelleyici Hususlar ve İfadeler İçermesi
40. Temsil Ağırlama Ödeneğinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimlerce Kullanılması
41. Yapım İşlerine Ait İhalelerde Mahal Listesinin Hazırlanmaması
42. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması
43. Yevmiye Kayıt Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Sistemine Uygun Olmaması
44. Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi
45. Emanetler Hesabının Düzenlenme Amacı Dışındaki Muhasebe İşlemleri İçin Kullanılması

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.

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

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

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

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

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

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

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

Çukurova Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 37 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Çukurova Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet müdürlük

belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü ve Mali Hizmetler Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 5 adet başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 32 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	446	221
Sözleşmeli Personel	108	108
Kadrolu İşçi	66	66
Geçici İşçi	4	4
Toplam	624	399
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan		1199

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesinde, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarihli 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 Çukurova Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Çukurova Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
--------	--------------	--------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	---------------------	---------------------------	--------------------------	-----------------------------

		(TL)						(TL)
01	Personel Giderleri	0,00	56.809.500,00	2.907.814,34	59.717.314,34	52.856.225,01	6.861.089,33	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	8.802.000,00	294.282,42	9.096.282,42	8.108.696,36	987.586,06	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	153.706.500,00	20.014.179,42	173.720.679,42	149.677.961,32	24.042.718,10	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	7.000.000,00	-130.128,72	6.869.871,28	6.843.715,16	26.156,12	0,00
05	Cari Transferler	0,00	7.027.000,00	289.013,64	7.316.013,64	6.829.243,36	486.770,28	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	42.650.000,00	-4.387.019,45	38.262.980,55	22.582.190,60	15.680.789,95	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	500.000,00	-500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	23.505.000,00	-18.488.141,65	5.016.858,35	0,00	5.016.858,35	0,00
Toplam		0,00	300.000.000,00	0,00	300.000.000,00	246.898.031,81	53.101.968,19	0,00

Çukurova Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 300.000.000,00-TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 246.898.031,81-TL bütçe gideri yapılmış, 53.101.968,19-TL ödenek iptal edilmiştir.

Çukurova Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 300.000.000,00-TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 290.000.000,00-TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki Borçlanma ve Borç Ödemeleri karşılığı gösterilen 10.000.000,00-TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	73.800.000,00	74.416.162,00	221.243,98	74.194.918,02	100,54
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	51.000.000,00	18.944.985,89	26.458,00	18.918.527,89	37,10
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	5.050.000,00	81.040,00	0,00	81.040,00	1,60
05- Diğer Gelirler	149.000.000,00	177.028.888,79	36.098,35	176.992.790,44	118,79
06- Sermaye Gelirleri	11.150.000,00	85.726,00	0,00	85.726,00	0,77

Toplam	290.000.000,00	270.556.802,68	283.800,33	270.273.002,35	93,20
---------------	-----------------------	-----------------------	-------------------	-----------------------	--------------

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %93,20 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%100,54) ile Diğer Gelirler (%118,79) beklenenin üstünde; Sermaye Gelirleri ise (%0,77) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Diğer Gelirler kalemindeki artışın sebebinin Hazineye ait taşınmazların satışı nedeniyle Belediyeye aktarılan paylardaki artış ile Su ve Kanalizasyon İdaresinden aktarılan çevre temizlik vergilerindeki artıştan kaynaklandığı görülmüştür. Sermaye gelirlerinin beklenenin çok altında oluşma sebebinin planlanan taşınmaz satışlarının gerçekleşmemesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	56.809.500,00	52.856.225,01	93,04
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.802.000,00	8.108.696,36	92,12
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	153.706.500,00	149.677.961,32	97,38
04- Faiz Gideri	7.000.000,00	6.843.715,16	97,77
05- Cari Transferler	7.027.000,00	6.829.243,36	97,19
06- Sermaye Giderleri	42.650.000,00	22.582.190,60	52,95
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	23.505.000,00	0,00	0,00
Toplam	300.000.000,00	246.898.031,81	82,30

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %82,30 seviyesinde gerçekleşmiş olup tüm gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]

Vergi Gelirleri	43.518.004,71	59.564.984,12	74.416.162,00	36,87	24,93
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.627.706,90	8.930.595,69	18.944.985,89	-23,20	112,14
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.080.837,38	416.599,00	81.040,00	-79,98	-80,55
Diğer Gelirler	102.524.143,20	126.896.747,81	177.028.888,79	23,77	39,51
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	85.726,00	-	-
Toplam	159.750.692,19	195.808.926,62	270.556.802,68	22,57	38,17
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	787.532,20	344.922,94	283.800,33	-56,20	-17,72
Net Toplam	158.963.159,99	195.464.003,68	270.273.002,35	22,96	38,27

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 74.808.998,67-TL'lik (%38,27) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerde 335.559,00-TL (%80,55) azalış olmasına rağmen; Vergi Gelirlerinde 14.851.177,88-TL (%24,93), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 10.014.390,20-TL (%112,14) Diğer Gelirlerde 50.132.140,98-TL (%39,51) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 5: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	46.384.381,45	48.311.782,35	52.856.225,01	4,16	9,41
SGK Devlet Prim Giderleri	7.074.185,24	7.167.458,79	8.108.696,36	1,32	13,13
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	109.339.499,11	125.363.296,48	149.677.961,32	14,66	19,40
Faiz Giderleri	7.113.183,27	6.893.356,79	6.843.715,16	-3,09	-0,72
Cari Transferler	3.603.405,69	5.066.421,24	6.829.243,36	40,60	34,79
Sermaye Giderleri	19.243.716,58	19.981.620,75	22.582.190,60	3,83	13,01
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	192.758.371,34	212.783.936,40	246.898.031,81	10,39	16,03

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 34.114.095,41-TL (%16,03) artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde, 2021 yılında Personel Giderlerinin 4.544.442,66-TL (%9,41), Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 941.237,57-TL (%13,13), Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin 24.314.664,84-TL (%19,40), Cari Transferlerin 1.762.822,12-TL (%34,79) ve Sermaye Giderlerinin 2.600.569,85-TL (%13,01) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin

faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 231.133.017,82-TL, Net Faaliyet Geliri 274.024.598,50-TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 42.891.580,68-TL olarak gerçekleşmiştir.

Çukurova Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Çukurova İmar İnşaat Taahhüt Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	50.000,00	50.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Çukurova Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 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 yürütülüp 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali 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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısımında, "İç Kontrol Sistemi" düzenlenmiş olup bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un, 55'inci maddesinde iç kontrol, "*İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü*" olarak tanımlanmış,

57'nci maddesinde ise; "*(...) Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim*

anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.” hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yürürlüğe girdikten sonra Maliye Bakanlığı, 04/02/2009 tarih B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı Genelgeyi yayınlamış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini oluşturmuştur. Bu rehber göre üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamanın yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılardan oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması da gerekmektedir.

Belediye tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi dikkate alınarak hazırlanması gereken Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmadığı görülmüştür.

Belediyede kontrol ortamı standartlarına ilişkin olarak birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını içeren yönetmelikler düzenlenmiştir. Birimlerde çalışan personelin görev, yetki ve sorumluluklarına dair görev tanım formlarının ve iş akış şemalarının oluşturulmadığı görülmüştür. Bununla birlikte hassas görevlere ilişkin riskleri azaltmak amacıyla özel kontrol mekanizması veya prosedürler ile yetki devri ve sınırlaması esasları yazılı olarak belirlenmemiştir.

Belediyedeki tüm personelin 13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında

Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olduğu ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında saklandığı bildirilmiştir. 01.04.2021 tarihinde etik kültürünü yerleştirmek, geliştirmek ve etik uygulamaların değerlendirilmesine yönelik iki yıl süre ile görev yapmak üzere oluşturulan Etik Komisyonu olumlu bir girişim olmakla birlikte, bu alanda farkındalık adına herhangi bir eğitim verilmemesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Belediye tarafından birimlerin eğitim ihtiyaçlarının tespitine ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı ve 2021 yılında hiçbir eğitim faaliyetinin yürütülmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi, 26.02.2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu kapsamında 21.06.2019 tarih ve 32457330/602.04/1213 sayılı Genelge ile 2020-2024 yılı stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından başlatılmıştır. Bu kapsamda stratejik plan çalışmaları ile ilgili tüm aşamaları yürütmek üzere Belediyenin kendi çalışanlarından oluşan Stratejik Planlama Ekibi kurulmuştur. Hazırlık sürecinde paydaşların katılımı sağlanmış, ilgili üst düzey plan ve programlar dikkate alınmış ve beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Plan kabul edilerek İdarenin internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki "Risk Oylama Formu", "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporları" için gerekli çalışmanın ve bu bağlamda kurumsal risklerin belirlenmesine ilişkin bir değerlendirmenin yapılmadığı görülmüştür.

Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 24.12.2018 tarihli kayıtlarına göre Belediyeye iç denetçi kadrosu ihdas edilmediği anlaşılmıştır. Bu bağlamda Belediyenin İç Denetim Birimi oluşturulmamıştır.

Harcama belgelerinin ön mali kontrolü ile ilgili olarak; Mali Hizmetler Müdürlüğüne bağlı ön mali kontrol birimi kurulmuş olup üç personel görev yapmaktadır. Mevcut Kanun ve Yönetmelikler kapsamında harcama öncesi ve sonrası mali kontroller gerçekleştirilmektedir.

Belediyede bilgi ve iletişim standartlarının oluşturulması amacıyla 2020 yılı Faaliyet Raporu'nun birim faaliyet raporları esas alınarak, tüm faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlandığı ve internet sitesinde kamuoyu ile paylaşıldığı görülmüştür. Anılan Rapora ilişkin İç Kontrol Güvence Beyanı, üst yönetici ve harcama birim amirleri tarafından imzalanmıştır.

Belediye tarafından yönetim bilgi sistemi olarak kullanılan programın, yönetimin

ihtiyaç duyacağı gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapmaya imkan sağlayacak kapasitede olduğu kanaatine varılmıştır.

Sonuç olarak iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı noktasında etkin bir kontrol ortamı son derece önemlidir. Kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm personelin sistemin yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımları iyi bir kontrol ortamının en temel özelliğidir.

Bu itibarla Belediyede henüz iç kontrol sistemin kurulmasının tamamlanmaması nedeniyle etkin bir iç kontrol sisteminden söz etmek mümkün olmadığından öncelikle söz konusu standartlar çerçevesinde iç kontrol sisteminin üst yöneticinin sorumluluğunda kurulmasına yönelik olarak Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda bir eylem planının oluşturulması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, iç kontrole ilişkin düzenlemelerin ve iç kontrol sisteminin işleyişinin yılda iki defa değerlendirmeye tabi tutularak raporlanması, alınması gereken önlemlerin belirlenmesi, bu işlemlerin bir eylem planı çerçevesinde uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Çukurova Belediyesi 2021 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: Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki kayıtlı tutarlar ile muhasebe kayıtlarındaki bakiyelerin uyuşmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun taşınır işlemlerine ilişkin hükümlerine dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır kayıtlarını tutmak ve mali yılsonunda Taşınır Yönetim Hesabını düzenlemekle yükümlü kılınmışlardır.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin,

“Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde, tüketim malzemeleri, makine ve cihazlar ile demirbaşlar taşınır olarak tanımlanmış;

“Belge ve cetveller” başlıklı 10'uncu maddesinde taşınır yönetim hesabını oluşturan cetvellere ayrıntılı olarak yer verilmiş;

“Taşınırların kaydı” başlıklı 12'nci maddesinde kamu idarelere ait taşınırların nasıl kayıt altına alınacağı ve nasıl takip edileceği belirtilmiş;

“Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu” başlıklı 13'üncü maddesinde taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş yapılacağı; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde ne şekilde çıkış kaydedileceği ayrıntılı şekilde açıklanmış;

“Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi” başlıklı 30'uncu maddesinde maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlara ilişkin işlemlerin muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin ise kendilerine gönderilen taşınır işlemlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarını tutması gerektiği belirtilmiş;

“Taşınır mal yönetim hesabı” başlıklı 34'üncü maddesinde ise taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı, ayrıca taşınır kontrol yetkilisince

taşınırların kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı hükme bağlanmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin söz konusu hükümleri uyarınca tüketim malzemeleri, makine ve cihazlar, taşıtlar ve demirbaşlara ilişkin İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile muhasebe kayıtlarının birbirleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, aşağıdaki Tablo'da gösterildiği üzere İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançoda yer alan, 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabı, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabı tutarlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 1: Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar

Taşınır Hesap Kodu	Taşınır Mal Yönetimi İcmal Cetvelindeki Tutar (TL)	Bilançoda Yer Alan Tutar (TL)	Fark (TL)
150	1.052.401,22	1.955.853,62	903.452,40
253	4.002.886,88	5.348.465,81	1.345.578,93
254	5.669.267,39	5.813.214,32	143.946,93
255	15.795.955,41	18.936.662,58	3.140.707,17

Bu itibarla 2021 yılı Bilançosu anılan hesaplar itibarıyla gerçek durumu yansıtmadığından doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı, muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için Birikmiş Amortisman Hesabının kullanıldığı ve duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin 187'nci maddesinin (ç) bendinde, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortisman tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş; "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 18'inci bölümünün 491'inci maddesinde ise Duran Varlıklar Amortisman Defteri mahalli

idareler tarafından tutulacak defterler arasında sayılmıştır.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi 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 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğin 9'uncu maddesinde de amortisman tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde aşağıdaki tablolarda gösterildiği üzere, amortisman ayrılmayan duran varlıklar olduğu; muhasebe kayıtlarında olmayan varlıklar için amortisman ayrıldığı; muhasebede kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrılan varlıkların bulunduğu; "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" tutulmadığı, dolayısıyla duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edildiği ve herhangi bir sebeple kayıtlardan çıkan duran varlıklara ilişkin ne kadar amortisman ayrıldığına takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 2: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Maddi Duran Varlık Hesap Kodu	Hesap Adı	Kayıtlı Değer (TL)	Ayrılmaması Gereken Birikmiş Amortisman Hesap Kodu
251.xx.99.00	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	626.639,00	257.01.99.00
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri	498.126,30	257.03.02.01
Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri		1.124.765,30	

Tablo 3: Birikmiş Amortismanlar Hesabındaki Fazla Kayıtlar

Maddi Duran Varlık Hesap Kodu	Hesap Adı	Kayıtlı Değer (TL)	Birikmiş Amortisman Hesap Kodu	Ayrılan Amortisman (TL)	Fark (TL)
251.xx.99.99	TANIMSIZ	0,00	257.01.99.99	258.743,54	258.743,54
252.xx.xx.04.07	Kütüphaneler	0,00	257.02.04.07	6.615,75	6.615,75
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0,00	257.03.02.01	293.441,42	293.441,42
251.xx.18.00	Şamandıra, Dolfen ve Platformlar	379,30	257.01.18.00	772,90	393,60
252.xx.xx.10.99	Diğer	938,88	257.02.10.99	44.649,11	43.710,23
254.01.03..	Yük Taşıma Araçları	1.093.526,66	257.04.01.03	1.324.110,08	230.583,42
254.01.05..	Özel Amaçlı Taşıtlar	580.325,52	257.04.01.05	657.130,26	76.804,74
255.01.02..	Temsil ve Tören Demirbaşları	65.168,28	257.05.01.02	70.301,04	5.132,76

255.03.04..	Bebek ve Çocuk Mobilyası ve Aksesuarları	2.168,05	257.05.03.04	2.721,16	553,11
257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında Yer Alan Fazla Kayıt Tutarı					915.978,57

Buna göre 2021 yılı Bilançosunda;

- Amortismanına tabi 1.124.765,30-TL değerindeki varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle ayrılması gereken tutarları kadar 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik, ilgili maddi duran varlıkların net değerlerinin fazla,

- Maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için amortisman ayrılması nedeniyle 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının 915.978,57-TL fazla gösterilmesine neden olunmuştur.

Bu itibarla duran varlıklara ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının yapılması, amortismanına tabi olan varlıklar için amortisman tebliğlerine uygun olarak amortisman ayrılması ve amortisman defterinin tutulması gerekmektedir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İşçi kadrosunda istihdam edilen personel ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Belediye Şirketinden doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı ve ilgili hesaplara kayıtların yapılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan "dönemsellik" kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması, "ihtiyatlılık" ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılması olarak açıklanmıştır. Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi de Yönetmelik'in dönemsellik ve ihtiyatlılığa ilişkin bu hükümleri gereğidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281'inci maddesinde, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 330'uncu maddesinde 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının

izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup 282 ve 331'inci maddelerinde ilgili hesapların işleyişine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik hükümlerine göre, izleyen yılda ödenmesi beklenmeyen kıdem tazminatlarının, 472 Hesabına alacak, 630.15.04 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi; dönem sonunda vadesi bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının ise 472 Hesabından 372 Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı "Kıdem Tazminatı" konulu genel yazısında ise; yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ve yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodlarında sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları için ayrı ayrı yardımcı hesap kodları belirlenmiş olup belediye ve bağlı idarelerin şirketlerinde hizmet alımı sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların da niteliğine uygun olarak 372.03/472.03 Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, idarelerin gelecekte karşılaşacağı risk ve olaylara karşılık muhasebenin "ihtiyatlılık" ilkesi doğrultusunda kıdem tazminatı karşılığı ayırması gerekliliği hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçileri de kapsamaktadır. Bununla birlikte, İdare bünyesinde, gerek kadrolu, gerek hizmet alımı sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçiler için ayrılan karşılık tutarlarının, 630 Giderler Hesabı ile faaliyet giderlerine yansıtılması gerekeceğinden, yılsonunda faaliyet gider ve gelirlerine göre oluşan dönem faaliyet sonucu, ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılık tutarları kadar etkilenmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılsonu itibarıyla işçi kadrosunda istihdam edilen 72 personelin hak sahibi olabilecekleri toplam kıdem tazminatı tutarının 17.100.970,66-TL; doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde Belediye Şirketinden istihdam edilen 1207 işçinin hak sahibi olabilecekleri toplam kıdem tazminatı tutarının ise 38.239.426,16-TL olduğu fakat söz konusu kıdem tazminatları ile ilgili herhangi bir karşılık ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Bu nedenle, 2021 yılı mali tablolarındaki 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında 55.340.396,82-TL; 630 Giderler Hesabında ise 2021 yılına ilişkin kıdem tazminatı karşılığı olan 5.369.141,51-TL kadar hataya neden olunmuştur.

Bu itibarla yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ile muhasebenin ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramları gereği kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması ve ilgili hesaplarda izlenmemesi mali tabloların doğruluğu ve güvenirliliğini etkilemektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare bünyesinde istihdam edilen görevliler için 2022 yılında kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaya başlandığı bildirilmiş olsa da, 2022 yılında yapılan işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 4: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Belediyenin kurucu ortağı olduğu şirkete yatırılan sermaye tutarlarının fazla olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı" başlıklı 181'inci maddesinde bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları, bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve hesabın işleyişi de 182'nci maddesinde açıklanarak hangi işlemlerde bu hesabın nasıl kullanılacağı açıklanmıştır.

Ticaret Sicili Yönetmeliği'nin 72 ve 73'üncü maddelerinde anonim şirketin sermaye artırımını başvurusu ve ticaret sicili işlemlerinin yürütüldüğü ticaret sicili müdürlüğüne yapılacak tescil başvurusunda verilecek belgeler izah edilmiştir. Buna göre, anonim şirket şeklinde kurulan belediye şirketlerinde, nakdi bedelin en az %25'nin tescilden önce bir bankaya şirket adına yatırılması gerisinin de kararın tescilini izleyen 24 ay içinde ödenmesi zorunlu olup aksi takdirde yani sermaye artırımının tescil edilememesi halinde, genel kurul ya da yönetim kurulu kararı ve alınmışsa izin geçersiz hale gelir.

2014 yılında Çukurova İmar İnşaat Taahhüt Sanayi Ticaret Anonim Şirketi Yönetim Kurulu tarafından Çukurova Belediyesine şartsız bağış yapılan, 07.07.2014 tarih ve 63 sayılı Belediye Meclisi Kararıyla 37.500,00-TL taahhüt edilerek sermayesi 50.000,00-TL'ye

tamamlanan Şirket için 03.11.2017 tarih ve 84 sayılı Belediye Meclisi kararı ile sermaye artırımına gidilmiş olup sermayesinin 13.000.000,00-TL'ye artırılmasına karar verilmiştir. Söz konusu artırım kararından sonra Belediyenin %100 oranında pay sahibi olduğu Şirkete 2017 yılında 130.000,00-TL sermaye payı ödemesi yapıldığı görülmüş olup yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uyulmadığı için ilgili sermaye artırımının geçersiz sayıldığı görülmüştür. Belediye muhasebe kayıtları ve Şirketin 2021 yılı Bilançosunun incelenmesi neticesinde ise; Şirketin ödenmiş sermayesinin 50.000,00-TL olmasına rağmen başka herhangi bir şirkette ortaklık payı olmayan Belediyenin 2021 yılı Bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 167.500,00-TL'nin bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin sahibi olduğu şirkete yatırılan sermaye paylarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına 50.000,00-TL olarak kaydedilerek mali tabloların doğru, güvenilir bilgi verecek şekilde hazırlanması ve ilgili Şirkete gönderilmiş olan 130.000,00-TL fazla tutarın 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek takibinin ve iadesinin sağlanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da, 2022 yılında yapılan işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 5: Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği ve Belediye adına tapuda kayıtlı taşınmazların değerlendirme çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih 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. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde "(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır" denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine

kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

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 açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılan incelemede, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken Taşınmaz İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazların hiçbirinin Yönetmelik'in emrettiği şekilde maliyet bedeli veya gerçeğe uygun değer (rayiç değer) üzerinden kaydedilmediği, emlak değeri üzerinden kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda 2021 yılı Bilançosu, Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunun, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ile 253.01 Tesisler Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 6: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin mülkiyetinde olan arsanın satış işleminin muhasebeleştirilmesinde satış değerinin tamamının ilgili maddi duran varlık hesabından düşüldüğü, satış değeri ile kayıtlı değer arasındaki farkın faaliyet hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde, "*Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, satışı yapılan arsa veya arazinin kayıtlı değeri 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, satış değeri ile kayıtlı değeri arasında olumlu fark var ise 600 Gelirler Hesabına alacak, olumsuz fark var ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilecektir.

Muhasebe kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, arsa satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde arsaların satış değerinin tamamının 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak kaydı yapıldığı, satış değerleri ile kayıtlı değerleri arasındaki olumlu farkın ise 600 Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir. 2021 yılı içerisinde satışı yapılan 2 adet arsanın biri muhasebe kayıtlarında yer almamakta diğer arsanın kayıtlı değeri ise toplam 8.640,00-TL iken bu arsaların satış değeri ise 85.726,00-TL'dir. Yapılan hatalı muhasebe kaydı sonucunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabına 77.086,00-TL fazla alacak kaydı yapılmış, 600 Gelirler Hesabına ise hiç kayıt yapılmamıştır.

Bu itibarla mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen taşınmaz satış kayıtlarının yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Gelirlerden Alacaklar Hesabına İlişkin Dönem İçi İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Faaliyet alacaklarına ilişkin tahsil edilen tutarların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak kaydedildiği, ay sonlarında yapılan tahsilat tutarında borç kaydı yapıldığı ve tahakkuk işlemlerinin bu hesapta takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 86'ncı maddesinde, bu hesabın mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarının ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın işleyişi" başlıklı 88'inci maddesinde ise tahakkuk eden gelirlerin bu hesaba borç, kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların ise alacak kaydedileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ilgili servislerince tahakkuk işlemi bildirildiğinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydının yapılması ve tahsilatı gerçekleşen tutarların ise alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Muhasebe kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, faaliyet alacaklarına ilişkin tahsil edilen tutarların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak kaydedildiği ve ay sonlarında bu tutar kadar bu hesaba borç kaydı yapıldığı tespit edilmiştir.

120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilk olarak alacak kaydı, ay sonlarında ise borç kaydı yapılması, hesabın, muhasebe standartlarına göre ihdas edilme amacı olan tahakkuk eden alacakların ve bu tahakkuklardan ne kadarının tahsil edildiğini mali tablolarda doğru ve tam olarak gösterme amacını yerine getirmemesine neden olmaktadır.

Başkanlık tarafından tüm tahakkuk eden alacakların değil sadece tahsil edilen alacakların sonradan tahakkukunun yapılması Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı olup mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasına engel teşkil etmektedir.

Bu itibarla faaliyet alacaklarına ilişkin tahakkuk eden tutarların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenmesi ve mevzuatın öngördüğü şekilde ilgili kayıtların yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince Belediyeye tahsisli olarak kullanılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer bir düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği şeklinde yapılmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak

harcamalara katılma payı da dâhil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödeneceğine dair hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin, tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili alt kodlar itibarıyla izlenmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Nitekim bu husus Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesi 5'inci fıkrasında; *“Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir.”* şeklinde hüküm altına alınmış 1, 2, 4 ve 6'ncı fıkraları ile diğer düzenlemeleri yapılırken, 188, 189, 190, 191, 192 ve 193 ve 203'üncü maddelerinde tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında, ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra numaralı Genel Tebliği'nin *“Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri”* başlıklı 7'nci maddesi gereği tahsisli kullanan idare tarafından 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında, bu hesaplar karşılığında da 500 Net Değer Hesabında izlenmesine yönelik hesap işleyişleri düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik'e göre 2021 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da ilgili varlık hesapları itibarıyla 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, bu hesaplar karşılığı 500 Net Değer Hesabı itibarıyla da 11 Tahsis Edilen Taşınmazlar, 12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, 13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı şeklinde ikinci düzey alt kodlara yer verilmiştir.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsis eden ve tahsisli kullanan kurumların muhasebe kayıtlarının nasıl gerçekleştireceğine dair *“1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi”* başlığı altında aynen;

“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına

(13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama kavramı gereği idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu durumdaki taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına ait 02 ve 03 kodlu yardımcı hesaplar ile birlikte 500 Net Değer Hesabına ait 11, 12 ve 13 kodlu yardımcı hesapların kullanılmaması nedeniyle Belediye tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 9 adet taşınmazın ve Belediyeye tahsis edilen 6 adet taşınmazın, muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediye tarafından tahsisli kullanılan ve diğer kurumlara tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, 2021 yılı Bilançosunda 250.02/250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02/251.03 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.02/252.03 Binalar Hesabı, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500.11/12/13 Net Değer Hesabı itibarıyla varlıkların ilgili kurum tarafından belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların, kayıtlı değerlerinin, 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, kira tutarlarının ise 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının, kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesabın işleyişine ilişkin 476'ncı maddesinde ise; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Detaylı hesap planları" başlıklı 46'ncı maddesi uyarınca yayımlanan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına kiraya verilen taşınmazların kira tutarlarının takibine yönelik olarak 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı eklenmiş ancak Yönetmelik'te hesaba ve işleyişine ilişkin hüküm düzenlenmemiştir. Bu durumda Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı açıktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı" başlıklı 306/U maddesinde; hesabın kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

990 ve 993 Hesaplarının işleyişine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 26.11.2014 tarih ve 13278 sayılı genel yazısında;

“1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir. (...) ” şeklinde hesapların işleyişine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların; kayıtlı tutarlarının, 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında, kira tutarlarının ise 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin kiraya verdiği taşınmazlardan yıllara göre elde edilecek kira gelirlerinin, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında, kayıtlı değerlerinin ise 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından kiraya verilen duran varlıkların, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu gereği ihdas edilen 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmemesi sonucunda 2021 yılı Bilanço dipnotlarında hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Tahakkuku Tahsiline Bağlı Gelirlerin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi

Tahakkuku tahsiline bağlı olan gelirlerin mevzuat hükümlerine aykırı olarak 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 86'ncı maddesinde, bu hesabın mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarının ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın işleyişi" başlıklı 88'inci maddesinde ise tahakkuk eden gelirlerin bu hesaba borç, kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların ise alacak kaydedileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 600 Gelirler Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 369'uncu maddesinde, tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlardan bu hesaba kaydı gereken gelir tutarlarının bir taraftan bu hesaba alacak ilgili hesaplara ise borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ilgili servislerince tahakkuk işlemi bildirildiğinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydının yapılması ve tahsilatı gerçekleşen tutarların ise alacak kaydı yapılması gerekmektedir. Tahakkuku tahsiline bağlı gelirler 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmeksizin tahsil edildiğinde 600 Gelirler Hesabında muhasebeleştirilmelidir.

Muhasebe işlemleri üzerinde yapılan inceleme neticesinde, tahakkuku tahsiline bağlı olan harçların ve bu nitelikteki diğer gelir kalemlerinin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kayıt edilerek hatalı muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen tahakkuku tahsiline bağlı alacaklara ilişkin muhasebe kayıtlarının 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmeksizin tahsil edildiğinde 600 Gelirler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak

mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği 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.

Aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

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

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye tarafından 1319

sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10'u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, taşınmaz kültür varlıklarının korunması için tahsil edilen katkı paylarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına zamanında aktarılmadığı; bu sebeple ilgili İdarenin başvuruda bulunması üzerine söz konusu katkı paylarının Belediyenin merkezi idare vergi gelirlerinden İller Bankası tarafından kesildiği, buna rağmen yılsonu itibarıyla tahsil edilen 10.084.411,05-TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği, 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

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

BULGU 4: Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi

Ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi imtiyaz hakkının ihale yapılmadan özel bir şirkete verildiği ve verilen bu hak karşılığında herhangi bir bedel alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 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"* belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmaktadır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'na dayanılarak hazırlanan ve 27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, *"Ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanununun 7 nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanununun 15 inci maddesi kapsamında belediyeler sorumludur."*; dördüncü fıkrasında, *"Belediyeler; (...) Ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla"*

veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle ... görevli ve yükümlüdürler” hükümleri yer almaktadır.

Bununla birlikte, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesiyle, belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na tabi olduğu hükme bağlanmış; “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesi ile de hakların kiralanmasının kira kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, ambalaj atıkların toplanması hususunda belediyelerin hem yetkili hem de imtiyaz sahibi olduğu; ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından bizzat sorumlu tutulduğu ve ambalaj atıklarının toplanması işini idarenin kendisinin yapabileceği gibi sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama ayırma işletmeleri ile de gerçekleştirebileceği anlaşılmaktadır. Ambalaj atıklarının ilgili işletme tarafından toplanarak belli yerlere satıldığı ve dolayısıyla bu faaliyetlerden gelir elde edildiği dikkate alındığında, ambalaj atıklarının toplanması işinin 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca rekabet ve eşit muamele ilkelerinin gereklerinin yerine getirildiği bir ihale ile yeterli şartları taşıyan ve en yüksek bedeli teklif eden şirkete verilmesi gerekmektedir.

Çukurova ilçesi belediye sınırları içerisinde ambalaj atıklarının toplanması faaliyetlerine ilişkin 2886 sayılı Kanun uyarınca 14.06.2017 tarihinde ihale edilen ve 7 adet isteklinin teklif verdiği Belediye Sınırları İçerisinde Ambalaj Atıklarının Toplanması İşi ihalesinin, 3 yıllığına 602.000,00-TL+KDV peşin bedelle verildiği görülmüştür. Yüklenici firma ve Belediye arasında imzalanan 05.07.2017 tarihli Sözleşme’nin Genel Hükümler Bölümü’nün,

2’nci maddesinde; “*Üç (3) yıl ihale bedeli 602.000,00 TL + KDV (altıyüzikibin + KDV) dir. Üç(3) yıl ihale bedeli üzerinden % 6 oranında kesin teminat alınır. Üç(3) yıllık ihale bedeli sözleşme imzalandıktan 15 gün içerisinde peşin olarak tahsil edilecektir.*”

4’üncü maddesinde; “*Yüklenicinin fesih talebinde bulunması, sözleşmede belirtilen üç(3) yıllık süre sona ermeden işletmenin faaliyetini durdurması, amacı dışında kullanması, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işletme ruhsatının ve lisanslarının her ne sebeple olursa olsun iptal edilmesi hallerinde bu sözleşme, 2886 sayılı Kanununun 62. maddesine göre tebligat yapmaya gerek kalmaksızın idarece feshedilerek, kesin teminatı gelir kaydedilir.*”,

7’nci maddesinde; “*2886 sayılı kanununun 84. Maddesine göre; üzerine ihale yapıldığı*

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

Yapılan incelemeler neticesinde, yukarıda belirtilen hükümler uyarınca KDV dahil 710.360,00-TL olan sözleşme bedelinin yüklenici tarafından sözleşme tarihi olan 05.07.2017’den itibaren 15 gün içerisinde peşin olarak yatırılması gerekirken 20.07.2017 tarihinde sadece 450.000,00-TL’sinin yatırıldığı; geri kalan 260.360,00-TL’nin ise 2021 yılı sonu itibarıyla henüz yatırılmamış olduğu tespit edilmiştir.

Buna göre, 05.07.2017 tarihli sözleşme hükümleri uyarınca, yükümlülüklerini yerine getirmeyen yüklenici ile yapılan sözleşmenin Belediyece tebligat yapmaya gerek kalmaksızın iptal edilmesi, kesin teminatının gelir kaydedilmesi ve ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilerek Resmi Gazete’de ilan edilmek suretiyle ilgilinin müteahhitlik siciline işlenmesi gerekmekte iken, söz konusu Sözleşmenin bitim tarihinden sonra belediye sınırları içerisinde ambalaj atıklarının toplanması ve toplanan atıkların satılması hakkının 14.10.2020-14.10.2023 tarihleri arasında geçerli olmak üzere bir protokol düzenlenerek, rekabet ortamı oluşturulmadan, ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan tekrar aynı firmaya verildiği tespit edilmiştir.

Diğer taraftan 14.10.2020-14.10.2023 tarihleri arasında geçerli olmak üzere düzenlenen Ambalaj Atıkları Toplama Protokolü’nün 33’üncü maddesinde ise;

“Toplayıcı firma iş performansını ve hızını artırmak için Belediyenin göstereceği alana bir aktarma istasyonunu ihalenin sonuçlanmasını takiben 2 (iki) ay içinde kurar. Aktarma istasyonu: Dolu atık toplama araçlarının yüklerini atık cinsine göre sınıflandırılmış bölgeleri olan yere bırakarak ilçede atık toplama hızını artırmayı sağlayan ve vatandaşların atıklarını getirebilecekleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mevzuatlarına uygun tesis.

Tesisin taşınması gereken özellikler;

- a) Sızdırmazlık özelliği için zeminin beton veya asfaltla kaplı,*
- b) Güvenlik açısından gerekli aydınlatma sistemi ve yangın riski önlemlerinin alınması*
- c) Sıfır Atık Yönetmeliği sınıflandırma kodlarına göre (kağıt, karton, cam, metal vb.)*

konteynır veya bölmelerin üzerinde yazı ve şekiller bulunmalı, konteynırlar kapalı ve tekerlekli olmalıdır.

d) Alan asgari 1000 m² olmalı,

e) Tesis etrafı, 2 m yüksekliğinde beton, tuğla vb. kalıcı yapı malzemesiyle çevrili olmalı,

f) Atıkların biriktirildiği alan kapalı olmalı ve alanda kantar bulunmalı

g) Alanda kör toplama kanalı ile sonlanan kuşaklama kanalı bulunmalıdır.

Tesis yapılırca belediye fen işleri ve çevre koruma ve kontrol müdürlükleri ortak onayıyla hizmete başlar.

Bu tesis protokol bitiş tarihine kadar toplayıcı firmanın kullanımında olur.

Protokol süresi doldurulduğunda kullanımı ve tüm ekipmanları belediye'ye kalır” hükümleri yer almaktadır.

İlgili Protokol ve gerçekleştirilen uygulamalar üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, 33'üncü maddesi gereğince Protokolün başlangıç tarihi olan 14.10.2020 tarihinden itibaren 2 ay içinde, yani en geç 14.12.2020 tarihinde kurularak hizmete sunulması gereken ve yukarıda teknik detayları belirtilmiş olan Aktarma İstasyonunun kurulmadığı tespit edilmiştir. (33'üncü maddede “*ihalenin sonuçlanmasını takiben 2 (iki) ay içinde*” denilmiş olmakla birlikte söz konusu iş ile ilgili herhangi bir ihale yapılmadığından, düzenlenen Protokolün geçerlilik tarihi esas alınmıştır.) Bununla birlikte, Protokol'de imtiyaz hakkının bedelsiz devredildiği firmanın yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda uygulanacak yaptırımlara ilişkin herhangi bir hükme de yer verilmemiştir.

Belediyenin yetki ve imtiyazları arasında bulunan ambalaj atıklarının toplanması işinin imtiyaz yolu ile şirket veya şirketlere verilmesi ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılacak ihale ile mümkün olabilir. İmtiyaz hakkının rekabet ortamı oluşturularak yapılacak ihale sonucunda en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya verilmesi ve Belediyenin söz konusu gelirden mahrum bırakılmaması gerekmektedir.

Bu itibarla 05.07.2017 tarihli sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmeyen firma hakkında, sözleşme ile belirlenmiş olan cezai hükümlerin uygulanması; ambalaj atıklarının toplanmasına ilişkin imtiyaz hakkının rekabet ortamı oluşturularak yapılacak ihale sonucunda en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden firmaya verilmesi ve Belediyenin söz konusu gelirden mahrum bırakılmaması gerekmektedir.

BULGU 5: Araçların Muayenelerinin Zamanında Yapılmaması

Belediyeye ait araçların muayenelerinin geciktirildiği ve bu nedenle araçların bu süre içinde muayenesiz olarak kullanıldığı görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Araçların Muayenesi" başlıklı 34'üncü maddesinde trafiğe çıkarılacak motorlu araçların teknik şartlara uyup uymadığı ekonomik yapıları da, dikkate alınmak suretiyle belirli zamanlarda muayene edilerek tespit edileceği; muayenesi yapılmamış bir araçla trafiğe çıkılması halinde, araç sahibine idari para cezası verileceği; bu araçlara, muayenelerinin yaptırılması için süre ve şartları Karayolları Trafik Yönetmeliği'nde belirtilen şekilde izin verileceği ifade edilmiştir.

18.07.1997 tarih ve 23053 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin "Araçların trafikten men edilmesi veya muhafaza altına alınması ile sürücülerin araç sürmekten men edilmesi" başlıklı 125'inci maddesinde trafikten men edilen araçlara, muayenelerini yaptırmak amacıyla Geçici Olarak Trafiğe Çıkış İzin Belgesi düzenlenmek suretiyle yedi iş gününe kadar izin verileceği ve araç kayıtlarına gerekli şerh düşüleceği; bu süre sonunda gerekli şartları sağlamadığı tespit edilen araçların trafikten men edileceği ve çekici/kurtarıcı marifetiyle götürülmek üzere İzin Belgesi düzenlenmek suretiyle sahibine veya işletenine teslim edileceği ve kayıtlarına gerekli şerh düşüleceği; muayenesinin yaptırılmadığının üç veya daha fazla tespiti halinde de, her seferinde idari para cezası uygulanarak trafikten men edileceği ve çekici/kurtarıcı marifetiyle götürülmek üzere İzin Belgesi düzenlenmek suretiyle sahibine veya işletenine teslim edileceği ve kayıtlarına gerekli şerhin düşüleceği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyeye ait 25 adet aracın muayenelerinin gecikmiş olduğu ve ilgili araçların bu süre zarfında muayenesiz olarak kullanıldıkları tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin, öncelikle çalışanlarının can güvenliğinin sağlanması amacıyla daha sonra ise gerek para cezasıyla gerekse araçların trafikten men edilmesine kadar uygulanacak yaptırımlarla karşı karşıya kalınmaması için mevzuatın öngördüğü süreler içinde araçların muayenelerinin yaptırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Asansör Periyodik Kontrol Ücretinin Belediye Meclisince Belirlenmemesi

İlçe sınırları içerisinde hizmete sunulan asansörlerin tescil ve periyodik kontrollerini

yapmaya yetkili asansör muayene kuruluşu tarafından Belediyeye aktarılacak olan periyodik kontrol ücretlerinin, Belediye Meclisince belirlenmediği görülmüştür.

İlçe sınırları içerisindeki hizmete sunulan asansörlerin tescil ve periyodik kontrolleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (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 yetkisindedir.

04.05.2018 tarih ve 30411 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Asansör Periyodik Kontrol Yönetmeliği'nin "Periyodik kontrol ücretinin belirlenmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasında esas alınacak olan fiyat, Komisyon kararı doğrultusunda EK-1'de belirtilen taban ve tavan fiyat aralığına göre ilgili idarenin karar organı tarafından belirlenir" hükmü yer almaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, yetkili asansör muayene kuruluşu ile imzalanan ve konusu ilçe sınırları içerisindeki asansörlerin periyodik bakımının yapılması olan protokolde, idare payının %0 olarak belirlenerek Belediye lehine herhangi bir ücret öngörülmediği fakat bu konuda belediye meclisi kararı bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, yetkili asansör muayene kuruluşunun ilgili bina sorumlularından tahsil edeceği periyodik kontrol ücretlerinden Belediyeye aktaracağı miktarın Belediye Meclisince alınmış olan bir karar doğrultusunda protokole konulması gerekmekte olup aksi durum, protokolün mevzuata aykırılığına sebebiyet verecektir.

Bu itibarla ilçe sınırları içerisinde hizmete sunulan asansörlerin tescil ve periyodik kontrollerine ilişkin düzenlenen protokollerde yer alan idare payı oranının Belediye Meclisi kararına dayanılarak belirlenmesi gerekir.

BULGU 7: Belediye Meclisince Belirlenen Ücret Tarifesinde Katma Değer Vergisine İlişkin Açıklama Yapılmaması

Belediye Meclis Kararına istinaden belirlenen ücret tarifelerinde ücretlere Katma Değer Vergisinin (KDV) dahil veya hariç olduğuna ilişkin ifadelere yer verilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (f) bendinde kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemenin belediye meclisinin yetkisinde olduğu; aynı Kanun'un 59'uncu maddesinin (e) bendinde ise tarifelere göre tahsil edilecek hizmet ücretlerinin belediyenin gelirlerinden olduğu belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde belediyelerin bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri hizmetler için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili oldukları belirtilmiş ve idareye imtiyaz olarak verilmiş hizmetlerin kendi özel hükümlerine tabi olacağı hükme bağlanmıştır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanun'unun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendinde genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan yahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin Katma Değer Vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Teslim ve hizmet işlemlerinde matrah" başlıklı 20'nci maddesinin dördüncü fıkrasında belli bir tarifeye göre fiyatı tespit edilen işler ile bedelin biletle tahsil edildiği hallerde tarife ve bilet bedelinin Katma Değer Vergisi dahil edilerek tespit olunacağı ve verginin müşteriye ayrıca intikal ettirilmeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak Belediye tarafından ifa edilen hizmetler için Belediye Meclis Kararlarına istinaden ücret tarifelerinin belirlendiği ancak geçiş hakkı bedeli tarifesi dışındaki, iş makinaları kira ücreti, konferans salonu kullanım ücreti, sosyal tesis işletme tarifeleri gibi ücretlere KDV'nin dahil olup olmadığı konusunda açıklamalara yer verilmediği; uygulamada söz konusu hizmetlere ilişkin ücret tahsilatlarının ise katma değer vergisi dahil şeklinde ayrıştırılarak gelir kaydedildiği görülmüştür.

Bu itibarla 3065 sayılı Kanun'un ilgili maddesine göre belediyelerin ticari nitelikteki hizmetlerinin katma değer vergisine tabi olduğu açıktır. Belediye Meclis Kararına istinaden belirlenen ücret tarifelerinde, ücretlere katma değer vergisinin dahil veya hariç olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Tahliye Koşulları Oluşmasına Rağmen Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

Mülkiyeti Belediyeye ait 31 adet taşınmazın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılarak kiralanması gerekirken, ecrimisil bedeli alınmak suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) 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, Hazinesinin 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." hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminat olup bir kamu taşınmazını kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun'da, işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 15.11.2005 tarih ve 2005/119 sayılı Genelgesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği de belirtilmiştir.

Belediye taşınmazları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, büfe, halı saha, çay bahçesi, düğün salonu, otopark, kırtasiye, lokanta, ATM ve balıkçı olarak kullanılan toplam 31 adet taşınmazın ihale yapılmaksızın ve kira sözleşmesi imzalanmaksızın fuzuli şagil tarafından ecrimisil bedeli ödenmek suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin verilerek taşınmazların ecrimisil tahsili yöntemiyle idare edilmesi 2886 sayılı Kanun'un hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup söz konusu taşınmazların anılan Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yöntemiyle kiraya verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 9: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş 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, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.”,

“Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinin altıncı fıkrasında;

“Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur” denilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 249’uncu maddesinde ise;

“b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler

Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar, 320 Hesabında izlenecek ve bu hesaptan yapılacak ödemeler, giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilecektir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirilmesinden muhasebe yetkilileri sorumludur.

Yapılan inceleme neticesinde, nakit yetersizliği nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödemelerin, giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

Belediye tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde, muaf olmasına rağmen kamu hizmetine ayrılmış veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazlar ile bunların inşaa ve kullanımları kapsamındaki tüketim miktarları için Elektrik Tüketim Vergisi ödendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazlar ile bunların inşaa ve kullanımlarının katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf olduğu hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelenme neticesinde, Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından park ve bahçeler, belediye hizmet binaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşaa ve kullanımlarına bağlı olarak Elektrik Tüketim Vergisi ödendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla söz konusu taşınmazların kullanımlara ilişkin Elektrik Tüketim Vergisi tahakkukunun önlenmesi amacıyla ilgili elektrik dağıtım şirketi nezdinde girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 11: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Yerlerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

Belediyenin sorumluluğunda bulunan muhtelif yerlerin elektrik aboneliklerinin "aydınlatma abone grubu" olarak belirlenmesi gerekirken "ticarethane abone grubu" olarak belirlendiği ve genel aydınlatma kapsamındaki yerlerin işletme yükümlülüğünün elektrik dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın ikinci bölümünde abone grupları sayılmış olup resmi daireler, 3 ila 6'ncı maddelerde sayılan gruplar

içinde yer almadığından 7'nci madde uyarınca "Ticarethane abone grubu" dahilinde değerlendirilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Aydınlatma abone grubu" başlıklı 6'ncı maddesinde ise;

"Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

a) 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği gereğince enerji giderleri genel aydınlatma kapsamında ödenen aydınlatmalar, bu alt abone grubu kapsamındadır. Bu alt abone grubu kapsamındaki enerji ilgili dağıtım şirketi tarafından temin edilir ve tahakkuk ile tahsilat işlemleri Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında gerçekleştirilir.

b) Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayollarının aydınlatılması, güvenlik amacıyla yapılan sınır aydınlatmaları, toplumun ibadetine açılmış ve ücretsiz girilen ibadethanelere ilişkin aydınlatmalar ve halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinden aydınlatmaları 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında ödenmeyenlerin aydınlatmaları bu alt abone grubuna dahildir. Bu alt abone grubu kapsamındaki tüketiciler enerjiyi düzenlenen tarife üzerinden ilgili görevli tedarik şirketinden temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler" hükmüne yer verilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihi ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği hükme bağlanmıştır. Aynı fıkranın devamında ise ticari, reklam, ilan ve benzeri amaçlı panoların aydınlatmaları ile süs aydınlatmalar için harcanan enerjinin genel aydınlatma kapsamında değerlendirilmeyeceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise;

"(3) Toplu Konut İdaresinin, küçük sanayi sitelerinin, dağıtım lisansı bulunmayan OSB'lerin anahtar teslimi yaptırdığı genel aydınlatma tesisleri ile Karayollarının ve

Belediyelerin anahtar teslimi yaptırdığı alt-üst geçit ve köprülü kavşak işlerine ilişkin aydınlatma tesisleri bağlantı anlaşması yapıldıktan sonra mülkiyeti TEDAŞ'a ait olmak üzere ilgili dağıtım şirketine protokol ile iz bedel üzerinden devredilir.

(4) Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İlgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebilirler.”

Denilmek suretiyle genel aydınlatma kapsamında bulunan yerlerin dağıtım şirketlerine devri hususu açıklanmıştır.

Yönetmelik'in "Genel aydınlatma tasarımı" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında "Genel aydınlatma kapsamındaki halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri ile yürüyüş yolu gibi yerlerdeki mevcut aydınlatma tesisleri ve yeni yapılacak tesislerde, aydınlatma düzeyleri en geç saat 02:00'den sonra yüzde elli oranında düşürülür" hükmü ile bu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için tasarruf uygulamaları geliştirilmiştir.

Yönetmelik'in "Bağlantı yükümlülüğü" başlıklı 8'inci maddesinde;

“(1) Bu Yönetmelik kapsamında yeni yerlerin aydınlatılması için sorumlu kişilerce, 6 ncı madde hükümleri dikkate alınarak hazırlanan ve onaylanan projelere göre müstakil bağlantı noktası tesis edilir ve ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşu ile dağıtım şirketi arasında bağlantı anlaşması yapılır. Tarafların bağlantı anlaşmasını imzalamaktan imtina etmesi durumunda konu aydınlatma komisyonu tarafından çözülür.

(2) Dağıtım şirketi ile ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşunun bağlantı anlaşması yapmaması durumunda yeni inşa edilen aydınlatma tesisinin kabulü yapılmaz ve enerji verilmez.

(3) Genel aydınlatma tesisinin bağlantı noktasından, genel aydınlatma amacı dışında enerji verilemez. Ancak, teknik nedenlerle müstakil bağlantı noktası tesis edilemeyen ve genel aydınlatma hat veya tesislerinden beslenen ışıklı reklam veya ilan panosu ve benzerlerine ait aydınlatma giderleri genel aydınlatmaya ilişkin tahakkuk hesaplarına dahil edilmez.”

Hükümleri ile Yönetmelik kapsamındaki yerlerde genel aydınlatma aboneliğinin oluşturulmasında idarelerin sorumlulukları ve dağıtım şirketleri ile yapılacak anlaşmalar üzerine düzenleme yapılmıştır.

Bununla birlikte 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Genel aydınlatma" başlıklı geçici 6'ncı maddesinde;

"31/12/2025 tarihine kadar, genel aydınlatma kapsamında aydınlatılan yerlerde gerçekleşen aydınlatma giderleri Bakanlık bütçesine konulacak ödenekten ve ilgili belediyeler ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri payından karşılanır. Cumhurbaşkanı bu süreyi beş yıla kadar uzatmaya yetkilidir. Belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılacak kesinti, büyükşehir belediyeleri ve mücavir alanlarındaki belediyelerde aydınlatma giderlerinin yüzde onu, diğer belediyelerde yüzde beşi olarak uygulanır. Bu sınırlar dışında ise aydınlatma giderlerinin yüzde onu ilgili il özel idaresi payından kesinti yapılmak suretiyle karşılanır. Cumhurbaşkanı bu fıkra kapsamındaki oranları iki katına kadar artırmaya yetkilidir."

Hükmüne yer verilmiş olup 03.10.2014 tarih ve 29138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payından Yapılacak Aydınlatma Gideri Kesintilerine İlişkin Karar'ın 1'inci maddesi ile belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılacak aydınlatma gideri kesintisi, büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde aydınlatma giderlerinin yüzde yirmisi, diğer belediyeler ve mücavir alanlarında yüzde onu olarak uygulanacağı ifade edilmiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Elektrik Piyasası Kurul Kararları ile belirlenen Elektrik Faturalarına Esas Tarife Tablolarında ise aydınlatma abone grubu için belirlenen ücret tarifeleri, ticarethaneler için belirlenen ücret tarifelerine kıyasla daha düşüktür.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin sorumluluğunda bulunan muhtelif cadde, sokak, park ve yürüyüş yollarındaki genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken elektrik aboneliklerinin, söz konusu yerlerde bulunan ve aynı elektrik abone grubundan enerji alan büfe ve benzeri ticari alanlar ile havuz aydınlatması, projektör bağlantısı, süs aydınlatması gibi kullanımların, genel aydınlatma kapsamındaki yerlerin sayaçlarından ayırma işlemi gerçekleştirilemediğinden ticarethane abone grubunda yer aldığı ve genel aydınlatma kapsamındaki yerlerde bulunan aydınlatma sistem ve tesislerinin ilgili Yönetmelik'te öngörülen şekilde kurulumu ile bakım ve onarımlarının yapılarak dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı,

tüm bu nedenlerle söz konusu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için Belediyeye ek mali avantajlar sağlanabileceken bu imkandan mahrum kalındığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin ilgili birimleri tarafından gerekli teknik ve altyapı çalışmaları ile projelendirme işlemleri yapılarak devre engel teşkil eden elektrik kullanım yerlerine ayrı abonelik tesis edilmesi ve genel aydınlatma kapsamında değerlendirilen yerlerin elektrik dağıtım şirketlerine devrinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Bütçeden Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi

Enerji müsaadesi alınabilmesi için elektrik dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderlerinin Belediye bütçesinden ödendiği ancak söz konusu giderlerin dağıtım firmasından talep edilmediği görülmüştür.

30.03.2013 tarih 28603 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde dağıtım şirketi ve dağıtım tesisinin tanımı yapılmış olup bu tanımlarda, enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesinin dağıtım şirketlerinin uhdesinde olduğu ifade edilmiştir.

28.01.2014 tarih 28896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin; “Bağlantı Görüşü” başlıklı 10/A maddesinde;

“(1) Gerçek veya tüzel kişilerin, dağıtım sistemine bağlantı talebinin dağıtım şirketi tarafından bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılanması esastır.”,

“Bağlantı Hattı” başlıklı 10/B maddesinde;

“Kullanıcının bağlantısı için gerekli olmakla birlikte bağlantı hattı dışında kalan dağıtım tesisi kapsamındaki tesisler dağıtım şirketlerince tesis edilir. Bu kapsamdaki tesisler için 21 inci madde çerçevesinde işlem yapılabilir”,

“Dağıtım Varlıkları” başlıklı 21’inci maddesinde ise;

“(1) Üretim ve tüketim tesislerinin dağıtım sistemine bağlanabilmesi veya dağıtım sistemine bağlı üretim ve tüketim tesislerinin güç artışı taleplerinin karşılanabilmesi için, sistem kullanımı açısından kapasitenin yetersiz olması nedeniyle, genişleme yatırımı veya yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu hallerde, söz konusu yatırım dağıtım şirketi adına, bağlantı

yapmak isteyen veya güç artışı talep eden gerçek veya tüzel kişi tarafından ilgili mevzuat kapsamındaki teknik standartlar sağlanarak yapılabilir veya finanse edilebilir.

(2) Başvuru sahibinin gerekli dağıtım şebekesinin yapımını üstlenmeyi tercih etmesi durumunda; dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesi imzalanır.

Finansman yönteminde ise dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında tesis edilecek dağıtım varlıklarının maliyetinin finanse edilmesine ilişkin koşullarının yer aldığı bir sözleşme imzalanır.

(3) Bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla oniki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba ulaşılamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırımlar olarak ödenir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümlerine göre dağıtım sistemine bağlantının, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi tarafından karşılanması esastır. Ancak mevcut durum çerçevesinde genişleme yatırımı veya yeni yatırımın söz konusu olması halinde talep sahibince dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiye bağlantı talebinin karşılanabileceği makul süre sorulur. Başvuru sahibince sürenin uzun bulunması halinde gerekli yatırım kendisi tarafından üstlenilebilir. Bu durumda mülkiyet ve kullanım hakları ile finansman koşullarının yer aldığı bağlantı anlaşması ve tesis yapım anlaşması imzalanması gerekmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre yapılan harcamanın, dağıtım şirketi tarafından ilgili yatırımın yapılacağı yıl içinde en fazla 12 eşit taksitle yatırımı yapan gerçek veya tüzel kişiye ödenmesi; ayrıca yapılan harcamanın geçici kabulü takip eden aydan ilk taksit ayına kadar TÜFE oranında güncellenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilme sorumluluğu dağıtım şirketlerinin uhdesinde olmasına rağmen dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi adına bu yatırımın yapılması mevzuata göre mümkündür.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin doğrudan teminli Şambayadı Yol İşleri Şantiyesi 100 KVA Trafo ve Tesisi Yapım İşı kapsamında yapılan ve binalara enerji alınabilmesi için gerekli olan trafo bedellerinin, elektrik dağıtım şirketince karşılanması

gerekirken söz konusu trafo bedellerinin ilgili yapım işine ait projeye dahil edilmek suretiyle Belediye bütçesinden karşılandığı ve mevzuatın öngördüğü herhangi bir bağlantı anlaşması veya tesis yapım anlaşması yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla elektrik dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumları ile diğer ilk yatırım giderlerinin ilgili dağıtım şirketince karşılanması gerekmekte olup Belediye tarafından söz konusu ödemelere ilişkin tahsilatı sağlayacak girişimlerde bulunması gerekmektedir.

BULGU 13: Kiraya Verilen ve Ecrimisille Kullandırılan Taşınmazlara Ait Elektrik ve Su Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşlanması

Kiraya verilen ve ecrimisille kullandırılan taşınmazlara ait sabit giderlerin belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 29'uncu maddesinde gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı ve menfaat sağlanamayacağı hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde ise belediyelerin görev ve sorumluluk alanı mahalli müşterek nitelikte hizmetler çerçevesinde belirlenmiş; aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde belediyenin giderlerinin neler olabileceği sayılmış ve 61'inci maddesinde bütçe dışı harcama yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Yapılan kira sözleşmelerinde de kiralananın kullanımına ilişkin tüm giderlerin kiracıya ait olduğu, kiracının sözleşmeyi imzalaması ile birlikte kendi adına elektrik ve su aboneliğini tesis ettireceğini, elektrik ve su aboneliği tesisine ait masrafların kiracıya ait olacağı, bağımsız elektrik ve su aboneliğinin tesisinin mümkün olmaması halinde ise yine masrafları kendisine ait olmak üzere ara sayaç konulmak üzere tüketim masraflarını kendisinin karşılayacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyelerin kiraya verdikleri ve ecrimisille kullandırdıkları yerlerin elektrik ve su giderlerini kendi bütçesinden karşılamasının, mahalli müşterek bir niteliği olmadığı gibi mevzuatta da karşılığı bulunmamakta ve belediyelerin kendilerine ait bir gideri olarak kabul edilmemektedir. Bununla birlikte yapılan kira sözleşmelerinde de kiralanan yerlerin kullanımına ilişkin tüm giderlerinin kiracıya ait olduğu belirtilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, kiraya verilen veya ecrimisille kullandırılan taşınmazların elektrik ve su aboneliklerine ilişkin aşağıdaki Tablo'da ayrıntısı gösterilen

yerlerde, kiracılar ve fuzuli şağiller tarafından elektrik ve/veya su aboneliği oluşturulmadığı; söz konusu yerlerin elektrik ve su tüketimlerinin ilgili park ve tesislerde Belediye adına yapılmış aboneliklere ait sayaçlar üzerinden karşılandığı ve dolayısıyla söz konusu tüketim giderlerinin Belediye bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Tablo 4: Elektrik ve Su Tüketim Bedelleri Belediye Bütçesinden Karşılanan Taşınmazlar

Sıra	Tesis Adı	Adresi	Abonelik Durumu
1	Sakıp Sabancı Parkı (2 adet Büfe)	100.Yıl Mahallesi 85183 Sokak Üzeri	1. Büfenin Elektrik Aboneliği Var. Su Aboneliği Yok. 2. Büfenin Elektrik Aboneliği Yok. Su Aboneliği Yok.
2	Şehit Polis Abdullah Sağlam Çocuk ve Dinlenme Parkı	100.Yıl Mahallesi 85075 Sokak (PTT Yolu Üzeri)	Büfenin Elektrik Aboneliği Var. Su Aboneliği Yok.
3	75.Yıl Çocuk ve Dinlenme Parkı	Beyazevler Mahallesi 85055 Sokak Çukurova Üniversitesi MYO Batısı	Büfenin Elektrik Aboneliği Var. Su Aboneliği Yok.
4	Yaşar Bayboğan Parkı	Huzurevleri Mahallesi 77223 Sokak Üzeri	Büfenin Elektrik Aboneliği Yok. Su Aboneliği Yok.
5	Ercan Çetin Parkı (Doğal Park 1)	Toros Mahallesi 78105 Sokak ve 78119 Sokak Kesişimi	Büfenin Elektrik Aboneliği Yok. Su Aboneliği Yok.
6	Türkan Saylan Spor Kompleksi ve Çocuk Parkı	Yurt Mahallesi 71451 Sokak Üzeri	Büfenin Elektrik Aboneliği Yok. Su Aboneliği Var.

Bu itibarla yukarıda yer verilen taşınmazlara ait elektrik ve su aboneliklerinin söz konusu taşınmazı kullanan kiracıların ve fuzuli şağillerin üzerine tesis edilmesi ve bugüne kadar Belediye tarafından ödenen bedellerin ilgililere rücu ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan dokuz adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi; 14 adet taşınmazın ise aynı Kanun'un 51'inci maddesinin (i) bendi gerekçe gösterilerek pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

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 işlerinin bu Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

"İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde;

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

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde;

“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır. Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir.”

“Pazarlık usulüyle yapılacak işler” başlıklı 51’inci maddesinde;

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

(...)

i) Özellikleri nedeniyle belli isteklilere yaptırılmasında yarar görülen her türlü hizmet, eğitim, araştırma, etüt ve proje, planlama, müşavirlik, keşif, harita, fotoğraf, film, baskı, sergileme, kontrol, muayene işleri ile teknik, fikri ve güzel sanatlarla ilgili çalışmayı gerektiren diğer işler,

(...)

(i), (l) ve (p) bendlerinde yazılı işlerde Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınır”

hükümlerine yer vermiştir.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının Kanun’un temel ilke ve prensiplerinden olduğu; bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun’un 36’ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun’un 51’inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmış olup bu maddenin (g) bendinde, kullanımışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine bu maddede “Devlet”

kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde “*idarelerin özel mülkiyetinde*” kavramı yerine “*Devletin özel mülkiyetinde*” ve “*Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan*” kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Nitekim aynı Kanun'un 75'inci maddesinde de Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş ve bu malların işgalinden dolayı “*hazinenin zararından*” bahsedilmiştir. Söz konusu 75'inci maddenin, belediyeler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı hususu hukuki ihtilaflara konu olmuş ve yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. Ancak Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde yer alan hükümlerin belediye malları için de uygulanacağına dair bir düzenleme yapılmamıştır. Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini ortaya koymaktadır. Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık usulü ile ihale yapılamayacağı hususunda Danıştay Kararları da mevcuttur.

Bununla birlikte, Kanun'un 51'inci maddesinin (i) bendi uyarınca pazarlık usulüyle taşınmazların kiralanması mümkün değildir. Zira, söz konusu hükmün taşınmaz kiralanmasına ilişkin değil; bütçeden harcama yapılarak gerçekleştirilecek işleri kapsadığı açıktır. Madde metninde de bu durum “*Özellikleri nedeniyle belli isteklilere yaptırılmasında yarar görülen*”, “*ilgili çalışmayı gerektiren diğer işler*” şeklinde ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, Belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un (i) ve (g) bentleri gerekçe gösterilerek pazarlık usulüyle kiraya verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, yukarıda açıklanan mevzuat düzenlemelerine rağmen 9 adet taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi dayanak gösterilerek; 14 adet taşınmazın ise aynı Kanun'un taşınmaz kiralama ile ilgili olmayan 51'inci maddesinin (i) bendi gerekçe gösterilerek ve her taşınmaz için bir teklif alınmak suretiyle mevzuata aykırı

olarak kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla söz konusu taşınmazların kiraya verilmesinde, 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak ve rekabetin sağlanmasını teminen doğru usullerle ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Kullanım Haklarının Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulmayan işlere ait kullanım haklarının mevzuata aykırı olarak kiraya verildiği görülmüştür.

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 edilmiş olup Kanun'un 36'ncı maddesinde bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu ve diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler, Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işinin pazarlık usulü ile ihale edilebileceği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin (a) bendinde, idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği düzenlenmiştir.

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde bu Kanun'un, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı

ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, Yap-İşlet-Devret Modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsadığı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde ise Yap-İşlet-Devret Modeli, *"İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi"* olarak tanımlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre Belediyenin satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi gelir getirici işlerinin, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmesi; kamu kaynağı kullanımını öngören mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ise 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilmesi gerekmekte olup ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerinin de 3996 sayılı Kanun kapsamında yapılmasına karar verilenlerin bu Kanun çerçevesinde yürütülmesi icap etmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulmayan ve aşağıda belirtilen işlere ait kullanım haklarının 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi dayanak gösterilerek kiraya verildiği tespit edilmiştir.

- Fiyat Tespit Komisyonu Raporuna göre 82.500,00-TL yatırım maliyeti olacağı değerlendirilen 11 Adet Semt Pazarı Alanlarında Kullanılmak Üzere 225*95cm Ebatlarında Simit Arabalarının Yaptırılması ve Kullanım Haklarının Kiralanması İşİ,

- Fiyat Tespit Komisyonu Raporuna göre 10.000,00-TL yatırım maliyeti olacağı değerlendirilen Belediyenin Sınırları İçerisinde ve Tasarrufunda Bulunan 220cm Yükseklikte Profil, 160cm Ahşap Oturma Yeri Olan, 160x35 ve 120x80 Ebatlarında Işıksız Reklam Yerine Sahip 100 Adet Bankın Yaptırılması ve Reklam Alanlarının Kullanım Hakkının Kiralanması İşİ,

- Fiyat Tespit Komisyonu Raporuna göre 3.711.040,00-TL yatırım maliyeti olacağı değerlendirilen Karşılar Mahallesi 8194 Ada 322 Parsel Arasında Kalan İmar Planında Park Olarak Gözükten Yeşil Alana Çocuk Parkı, Ağaçlandırılacak Alan, Bank, Açık Spor Alanı Yapılması ve Kullanımı Hakkının Kiralanması İşİ.

Bu itibarla 2886 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanun kapsamında farklı ihale usulleriyle yapılması gereken ve ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulmayan işlere ait kullanım haklarının 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi dayanak gösterilerek kiraya verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 16: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken paya ilişkin alacağın tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarının kullanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin "f" bendinde;

"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"

"Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin "f" bendinde;

"7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si" hükümleri yer almaktadır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise;

"Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe (...) ⁽¹⁾ belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su

ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21/4/2005-5335/28 md.) Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe (...) ⁽²⁾ belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe (...) ⁽¹⁾ belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme görevlerinin büyükşehir belediyelerine ait olduğu ve buraların işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi nedeniyle elde edilen gelirlerin %50'sinin Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerine nüfusları oranında aktarılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen, işlettirilen veya kiraya verilen araç park yerlerinden elde edilen gelirlerden, Belediyeye verilmesi gereken payın aktarılmadığı ve Belediyenin de bu alacağın Büyükşehir Belediyesinden tahsili için gerekli tüm takip ve başvuru yollarını kullanmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Büyükşehir Belediyesi tarafından araç park yerlerinin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi nedeniyle elde edilen gelirlerden Belediyeye aktarılması gereken payın, tahakkuk ve tahsili ile ilgili olarak Büyükşehir Belediyesi ve/veya Büyükşehir Belediyesinden mahsuben tahsili için İller Bankası nezdinde gerekli işlemlerin yürütülmesi gerekir.

BULGU 17: Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden Çukurova Belediyesine gönderilmesi gereken payların eksik aktarıldığı, Belediyenin de söz konusu gelirlerin takip ve tahsiline ilişkin gerekli işlemleri yerine getirmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “Eğlence Vergisi” başlıklı üçüncü bölümünde eğlence vergisinin mükellefi, matrahı, nispeti ve miktarı hususlarına ayrıntıları ile

yer verilmiş olup 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise 2464 sayılı Kanun'da yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin %20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrılacağı, kalan %50'sinin ise büyükşehir belediyesi tarafından gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere at yarışları dahil müşterek bahisler nedeniyle doğacak eğlence vergisinin büyükşehir belediyeleri tarafından Türkiye Jokey Kulübünden tahsil edilmesi ve tahsil edilen tutarın %20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun ise nüfuslarına göre diğer ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Türkiye Jokey Kulübünden temin edilen verilere göre TJK, Adana Büyükşehir Belediyesine aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere 2011-2021 yılları arasında toplam 316.578.130,97-TL eğlence vergisi ödemesinde bulunmuştur. Bu tutardan Çukurova Belediyesine gönderilmesi gereken eğlence vergisi payı 26.598.044,57-TL olarak hesaplanmıştır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2011-2021 yılları arasında Büyükşehir Belediyesi tarafından Çukurova Belediyesine gönderilen ve mahsuplaşılan tutar toplamının 10.721.380,13-TL olduğu; geriye kalan 15.876.664,44-TL tutarındaki eğlence vergisi payının gönderilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 5: Türkiye Jokey Kulübü Tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine Gönderilen Eğlence Vergisi Ödemelerinden Çukurova Belediyesine Aktarılması Gereken Tutar

Yılı	Çukurova İlçesi Nüfusu	Adana Büyükşehir Belediyesine Ödenen Eğlence Vergisi Tutarı (TL)	%30 Diğer İlçe Belediyeleri Payı Toplamı (TL)	Çukurova Belediyesi Payı (TL)
2011	347.941	14.252.092,51	4.275.627,75	1.628.042,54
2012	331.307	15.148.695,49	4.544.608,65	1.664.463,82
2013	340.473	24.154.451,68	7.246.335,50	2.691.346,53
2014	346.505	29.865.771,30	8.959.731,39	2.504.059,06
2015	353.680	30.698.714,65	9.209.614,40	2.349.497,51
2016	359.315	31.548.690,35	9.464.607,11	2.438.802,03
2017	362.351	26.287.900,22	7.886.370,07	2.035.196,80

2018	364.118	30.040.355,28	9.012.106,58	2.317.278,46
2019	365.735	37.081.177,24	11.124.353,17	2.851.841,42
2020	376.390	29.207.869,79	8.762.360,94	2.287.695,27
2021	386.634	48.292.412,46	14.487.723,74	3.829.821,12
TOPLAM		316.578.130,97	94.973.439,29	26.598.044,57

Bu itibarla at yarışı ve müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergilerinden, Çukurova Belediyesine gönderilmesi gereken payların, Belediyenin gelir kaybına uğratılmamasını teminen takip ve tahsilatına yönelik olarak Türkiye Jokey Kulübü ve Adana Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yabancı Menşeli Binek Araç Kiralanması

Doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen araç kiralama hizmet alımı işinde 2 adet aracın yerli muhteva oranını taşımadığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1'nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmış, "Kurumların edinebilecekleri taşıtlar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde de, "*Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usûller Cumhurbaşkanınca saptanır.*" hükmü yer almıştır. 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 180'inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan "*Bakanlar Kurulunca*" ibaresi "*Cumhurbaşkanınca*" şeklinde değiştirilmiştir.

Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu tarafından 17.03.2006 tarihinde 2006/10193 sayılı Karar ile "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" kabul edilmiştir. Söz konusu Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station wagon cinsi taşıtların edinilmesi 237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı ifade edilmiştir.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi 2014 yılında kabul edilen 6519 sayılı Kanun'la "*Bu Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Cumhurbaşkanını (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*

öncesi “Bakanlar Kurulu” ifadesi yer almaktaydı) yetkilidir.” şeklinde değiştirilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı (değişiklikten önce Bakanlar Kurulu) gerektiğinde taşıtların menşeinin yanı sıra diğer özellikleri hakkında da sınırlamalar getirmeye yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar’ın ekinde 237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar kabul edilmiştir.

Söz konusu Karar’a göre 237 sayılı Kanun’a ekli (1) sayılı Cetvelde yer alan makamlar, (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar (son iki sırası hariç), güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için edinilen araçlar, yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebilmektedir. Bu sayılanların dışında kalan makam veya hizmetler için hibe dahil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç veya station-wagon cinsi taşıt temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca, yerli muhteva oranı %50’nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli sayılmaktadır.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış olup belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında yer almamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun’a ekli mezkur cetvellerde belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam veya belediye hizmetleri için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin 2021 yılında doğrudan temin yöntemiyle kiraladığı 2 adet binek aracın yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak yabancı menşeli olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla taşıt kiralama işlemlerinde yabancı menşeli binek araç kiralınması yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 19: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna Kaydedilmemesi

Doğrudan temin yöntemi ile yapılan satın alma işlemlerinin Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) kaydedilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Elektronik Kamu Alımları Platformu” başlıklı ek

1'nci maddesinde bu Kanun kapsamında yapılan ihalelerde, 13'üncü madde hükümleri saklı kalmak üzere, ilan, ihale dokümanının hazırlanması ve verilmesi, katılım ve yeterliğe ilişkin belgelerin sunulması, tekliflerin hazırlanması, sunulması ve değerlendirilmesi, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması, kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi ve sözleşmenin imzalanması gibi ihale süreciyle ilgili aşamalar ile her türlü bildirimlerin kısmen veya tamamen, Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2'nci maddesinde, doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınacağı hükme bağlanmıştır.

İdareler EKAP üzerinden yapılan doğrudan temin işlem süreçlerinde, kaydı yapılan satın alma işlemi ile ilgili hususları detayları ile EKAP'a kaydedebilmektedir. Doğrudan temin işleminin mal, hizmet veya yapım işi olarak türü ve 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin hangi bendi ile alım yapıldığı gibi bilgiler bu hususlar arasında yer almaktadır.

Buna ek olarak 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir. İdarenin doğrudan temin ile yapılan satın alma işlemlerini EKAP'a kaydetmemesi, mali yıl içerisinde Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılan toplam harcama tutarının tespitine ilişkin net bir bilgiye ulaşılamamasına neden olmaktadır.

Yapılan incelemeler neticesinde, doğrudan temin yöntemi ile yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla doğrudan temin yöntemiyle yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmesi ve gerekli takip işlemlerinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 20: Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinden Gerçekleştirilmesi Gereken İşlemlerin Yapılmaması

Açık ihale usulü ile ihalesi yapıлып sözleşmesi imzalanan araç kiralama hizmet alımı işine ait sonuç ilanının Kamu İhale Kurumuna bildirilmediği bu nedenle sonuç ilanına ilişkin bilgilerin EKAP'ta yer almadığı ve pazarlık usulü ile ihalesi yapılan araç kiralama hizmet alımı işinin Elektronik Kamu Alımları Platformunda (EKAP) yer almadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İdareler tarafından EKAP üzerinden gerçekleştirilecek işlemler" başlıklı 30'uncu maddesinde, idarenin EKAP üzerinden ihtiyaç raporu hazırlayacağı ve İhale Kayıt Numarası alması gerektiği; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerde ön yeterlik ve ihale dokümanının EKAP üzerinden hazırlanmasının zorunlu olduğu; Kamu İhale Bülteninde yayımlanacak ilanların EKAP üzerinde oluşturulduğu ve istisna kapsamındaki ihalelere ve kapsam dışı ihalelere ilişkin ilanların ise idareler tarafından ilgili bilgilerin EKAP'a girilmesi suretiyle hazırlanacağı; başvuru ve tekliflerin alınması ve değerlendirilmesi işlemlerinin EKAP'a kaydedileceği; Kamu İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda yapılması gereken teyit işlemlerinin EKAP üzerinden yapılacağı hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı maddenin "Sonuç bildirimleri" başlıklı 30.6'ncı alt maddesinde;

"30.6.1 4734 sayılı Kanununun 53 üncü maddesine göre, ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak görevi Kuruma verilmiştir. Bu görevin etkin, hızlı ve sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilmesi amacıyla İhale Sonuç Formu oluşturulmuştur.

30.6.2 Sözleşmenin taraflarca imzalanmasından sonra hazırlanacak İhale Sonuç Formu en geç on beş gün içinde Kuruma EKAP üzerinden gönderilecektir. Bu çerçevede ihale sonuç formunda yer alan yasaklılık teyidi amacı ile gönderilen yüklenici bilgileri hariç ihale ve sözleşmeye ilişkin bilgiler idare tarafından doldurularak ihale sonuç ilanına ilişkin işlemler de yerine getirilmiş olacaktır.

30.6.3 İdareler, Kanunla istisna kapsamına alınmış ihalelere ilişkin ihale sonuç formlarını da aynı usulde Kuruma ulaştıracaklardır. Sözleşme düzenlenmeyen hallerde de İhale Sonuç Formunun ilgili kısımları yapılan ihalenin özelliğine göre doldurulacaktır." hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelere ilişkin işlemlerin EKAP üzerinden yapılması gerekmekte olup pazarlık usulü ile ihalenin gerçekleştirilmiş olması bu durumu değiştirmeyecektir.

EKAP üzerinden gerçekleştirilmesi gereken işlemler arasında sözleşme imzalandıktan sonra hazırlanacak İhale Sonuç Formunun 15 gün içerisinde Kamu İhale Kurumuna gönderilmesi de yer almaktadır. Hazırlanan İhale Sonuç Formu doğrultusunda ihale sonuç ilanına ilişkin işlemlerde yerine getirilmiş olacaktır.

Yapılan inceleme neticesinde Belediye tarafından ihalesi yapılarak sözleşmesi imzalanan;

- 2020/506881 İhale Kayıt Numaralı Çukurova Belediyesi Sorumluluğunda Bulunan Tüm Alanlardaki Temizliğin Yapılması, Çöplerin Toplanması ve Nakli İş İçin 3 Yıllık Araç Kiralama İşine ait İhale Sonuç Formunun Kamu İhale Kurumuna gönderilmediği, bu nedenle sonuç ilanına ilişkin yapılması gereken işlemlerin yerine getirilmediği ve bu bilgilerin EKAP'ta yer almadığı,

- 2020/387145 İhale Kayıt Numaralı pazarlık usulüyle yapılan Araç Kiralama Hizmet Alım İşine ilişkin bilgi ve dokümanların EKAP'a kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla anılan Tebliğ doğrultusunda hazırlanacak İhale Sonuç Formunun belirtilen süre içerisinde EKAP üzerinden Kamu İhale Kurumuna gönderilmesi, Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin EKAP'a kaydedilmesi ve Tebliğ'de ifade edilen işlemlerin EKAP üzerinden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarından kısımlara bölünerek açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilenler olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun,

“Temel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesinde;

“ (...)”

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.”,

“Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise;

“Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.” hükümleri yer almaktadır.

Kanun’da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2021 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 26.01.2021 tarih ve 31376 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2021/1 numaralı Kamu İhale Tebliği’nde, 2021 yılında büyükşehir sınırı dahilinde bulunan idareler için doğrudan temin limiti 121.405,00-TL olarak belirlenmiştir. Buna göre büyükşehir sınırı dahilinde bulunan idareler, 121.405,00-TL altındaki ihtiyaçları için ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin yöntemine başvurabileceklerdir.

4734 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye tarafından 2021 yılında doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların incelenmesi neticesinde, trafik sigortası hizmet alımı ile lastik, çöp konteyneri ve konteyner temizlik malzemesi mal alımlarının Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken, kısımlara bölünerek Kanun’da özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin, 4734 sayılı Kanun’da yer alan temel ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi ve doğrudan temin yönteminin Kanun’da belirtilen amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 22: Parasal Limitler Dahilinde Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen Satın Alma İşlemlerinde Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

Parasal limitler dahilinde doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilen satın alma işlemlerinde, ilgili gerçek veya tüzel kişilerin yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İdareler tarafından Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden gerçekleştirilecek işlemler" başlıklı 30'uncu maddesinin 5'inci fıkrasının dördüncü bendinde;

"4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir. Ancak, anılan Kanununun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir." hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemeler neticesinde, parasal limitler dahilinde doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilen satın alma işlemlerinde, Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılık kontrolünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca doğrudan temin yöntemiyle satın alma işlemi gerçekleştirildiğinde, alım yapılan gerçek veya tüzel kişinin, Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda söz konusu gerçek veya tüzel kişiden alım yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 23: Emlak Vergisinin Bina Yerine Arsa Üzerinden Tahakkuk Ettirilmesi

Bina yerine arsa üzerinden tahakkuku ve tahsilatı yapılan emlak vergisi mükellefiyetlerinin bulunduğu görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre binaların bina vergisine, arsa ve arazilerin de arazi vergisine tabi olduğu ifade edilmiş, binalara ilişkin vergi nispetinin, meskenlerde %0,1 diğer binalarda %0,2, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun uygulandığı büyükşehir

belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %0,2 ve %0,4; arazi ve arsalara ilişkin olarak da vergi nispetinin sırasıyla %0,1 ve %0,3; büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %0,2 ve %0,6 olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bina üzerinden alınan vergiye esas oluşturan matraha, arsa ve arazi değerinin dışında Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük gereği belirlenen çeşitli maliyet kalemleri ile paylar da dahil edildiğinden bina vergisi matrahı arsa veya arazi vergisi matrahından yüksektir.

Yapı ruhsatı alınarak üzerine bina, konut, işyeri, imalathane gibi yapı ve tesis inşa edilen arsaların, yapı kullanma belgesi ya da kullanma belgesi olmayanlar için fiili kullanımına göre bina vergisine dönüştürülmesi ve verginin bina üzerinden alınması gerekmekte olup yapı kullanma izni alanlar içinse her halükarda verginin bina üzerinden alınması icap etmektedir.

Belediyenin kullandığı imar uygulamaları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, yapı kullanma izni olan yerlerden bazılarının emlak vergisi tahakkuklarının bina yerine arsa üzerinden yapıldığı; yapı kullanma izni olmayan yerler için ise fiili kullanım durumu dikkate alınarak emlak vergisi mükellefiyetlerinin dönüştürülmediği tespit edilmiştir. Niteliği gereği bina olan yerlerin emlak vergisinin bina vergisi yerine arsa vergisi üzerinden alınması Belediye açısından gelir kaybına sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla Belediyenin gelir kaybını önlemek için yapı ruhsatı alınmak suretiyle üzerine bağımsız bölüm inşa edilen ve yapı kullanma izin belgesi alınan ya da yapı kullanma izin belgesi alınmamasına rağmen inşası biten ve bağımsız bölüm olarak kullanılan binalardan, yapı kullanma izin belgesi olanlar için bu belgenin alındığı; olmayanlar için fiilen bağımsız bölüm olarak kullanılmaya başlandığı tarihten itibaren arsa vergisi yerine bina vergisi alınması gerekmektedir.

BULGU 24: Emlak Vergisinin Hesabında Asansör, Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

Belediye sınırları içinde olup asansörü ve kalorifer veya klima tesisatı bulunan bazı binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken asansör, kalorifer veya klima tesisatı farklarının hesaplamaya dahil edilmediği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde bina vergisinin matrahının, binanın yine aynı Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Vergi değeri" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde;

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

Hesaplanan bedeldir" hükmüne yer verilmiştir.

49 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'ne göre binalarda vergi değerinin hesabında binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakamın çarpılacağı; bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa %6 oranında asansör, %8 oranında kalorifer veya klima tesisatı farkı ilave edileceği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediye sınırları içerisinde bina vergisine tabi 165.663 adet mükellefiyet bulunduğu ancak bunlardan sadece 35.524 adet mükellefiyette kalorifer ya da klima tesisatı farkının vergi değeri hesaplamasına dahil edildiği; asansör, kalorifer ya da klima tesisatı bulunduğu anlaşılan aynı apartmanda/sitede bulunan dairelerden ise 18.448 adet mükellefiyette kalorifer ya da klima tesisatı farkının, 1.892 adet mükellefiyette ise asansör farkının vergi değeri hesaplamasına dahil edilmediği; bunun sonucunda da emlak vergilerinin eksik tahakkuk ettirilerek gelir kaybına sebep olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin gelir kaybını önlemek ve adaleti sağlamak için ilçe sınırları içerisinde asansör, kalorifer veya klima tesisatı bulunan dairenin bina vergi değerlerine yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde belirtilen farkların ilave edilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Emlak Vergisinin Konusu Olan Binaların İnşaat Türlerinin ve İnşaat Sınıflarının Hatalı Tespiti

Belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi olan binaların inşaat türlerinin ve inşaat sınıflarının hatalı belirlendiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Vergi değeri" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde;

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

Hesaplanan bedeldir" hükmüne yer verilmiş olup 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nın 59'uncu maddesiyle bu maddede yer alan "tüzük" ibaresi "yönetmelik" şeklinde değiştirilmiştir.

29.02.1972 tarih 7/3995 sayılı Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı" başlıklı 10'uncu maddesinde binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar dikkate alınarak binalar, lüks inşaat, birinci sınıf inşaat, ikinci sınıf inşaat, üçüncü sınıf inşaat, basit inşaat olmak üzere beş sınıfa ayrılmış olup inşaat sınıflarının tayinine esas alınacak niteliklerin Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunacağı ifade edilmiştir.

Bahse konu 10'uncu maddedeki hükme istinaden Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17899 sayılı Resmi Gazete'de "Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel" yayımlanmıştır. Cetvelde; binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük'e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için on adet kriter belirlenmiştir.

Söz konusu Tüzük'ün "İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması" başlıklı 20'nci maddesine göre inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Yine aynı maddeye göre metrekare normal inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat neveleri ve sınıflarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan edilmektedir.

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

az miktarda hesaplanmasına, kurum tarafından daha az miktarda emlak vergisi tahakkuku ve tahsilatı yapılmasına sebebiyet verecektir.

Konuyla ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 14 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde; binanın gireceği sınıfın, belirlenen özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyıp taşımadığına bakılarak belirleneceği, binada anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa bu defa özellikleri itibarıyla en yakın olduğu sınıfın beyan edileceği, diğer taraftan binanın bir alt veya üst sınıftan hangisine gireceği konusunda tereddüde düşülen hallerde rayiç bedelin beyan edilmesinin esas olduğu da dikkate alınarak bir üst sınıfın bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İlgili Tüzük'ün "Mükelleflerden istenecek bilgiler" başlıklı 3'üncü maddesinde inceleme yetkisine sahip memurların, mükelleflerden söz konusu yapının genel durumuna, kullanılış tarzına ilişkin gerekli bilgileri isteyebileceği, "İnceleme memurlarına bilgi verme zorunluluğu" başlıklı 4'üncü maddesinde ise inceleme yetkisine sahip memurların, vergi değeri takdir edilecek bina, arsa ve araziye gezip görebileceği ifade edilmiştir.

Belediyeden alınan veriler üzerinde yapılan inceleme neticesinde, aynı mahalle, aynı ada ve parselde yer alan binalardan 332 adedinin inşaat türlerinin ve 1.018 adedinin inşaat sınıflarının tespitinde hataların olduğu ve bu binaların emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının bu değerler üzerinden yapıldığı, bu durumun Belediyenin gelir kaybına neden olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin emlak vergisine ilişkin gelir kaybını önlemek adına emlak vergisi mükelleflerinden binanın genel durumuna ve kullanılış tarzına ilişkin gerekli bilgileri istemesi, inceleme yetkisine sahip memurları vasıtasıyla vergi değeri takdir edilecek binaları yerinde görüp bir tutanakla bu durumu yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre kayıt altına alması gerekmektedir.

BULGU 26: İndirimli Emlak Vergisi Hükümlerinden Yararlanan Mükelleflere İlişkin Sağlıkli Kontrollerin Yapılamaması

İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflere ilişkin sağlıklı bir kontrol mekanizmasının oluşturulamadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun birinci kısmının ikinci bölümünde muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan daimi ve geçici muafiyetlerin dışında

Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde Cumhurbaşkanı'nın, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkili olduğu, bu hükmün yukarıda sayılanların tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanacağı, belirtilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanı (eskiden BKK) Kararı ile sıfıra kadar indirilebileceği düzenlenmiştir.

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

Konu hakkında 31/12/2003 tarihli ve 25333 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 38 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde, hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirin olmaması gerektiği belirtilmiş olup mükelleflerin daha sonradan yukarıda sayılan türden bir gelir elde etmeleri veya ikinci bir mesken binasına sahip olmaları halinde ise bu durumun belediyeye bildirilmesi zorunlu tutulmuştur.

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

27/07/2011 tarihli ve 28007 sayılı Resmi Gazete'de yayımlan 57 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde, emlak vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği; bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi, tapu kayıtlarının Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği; mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanacağı belirtilmiş, gerek duyulması halinde

bildirimlerin kontrolü amacıyla ilgili taşınmazlarda yoklama ve tespit yapılabileceği düzenlenmiştir.

Buna göre indirimli emlak vergisinden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak protokolle veri tabanı üzerinden aktif çalışma, işe giriş veya çıkış, emekli aylığı dışında gelir veya ücretin olup olmadığının elektronik ortamda sorgulaması ya da belirli dönemlerde bilgi alınarak güncel durumların takip edilmesi gerekmektedir.

Vergi daireleri üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığı veya Gelir İdaresi Başkanlığı ile yapılacak protokolle ya da belirli dönemlerde yapılacak kontrollerle ticari, sınai ve mesleki kazanç kapsamında mükellefiyet tesisi sorgulanmalı ve araştırılmalıdır.

Menkul sermaye iradı, faiz ve benzeri gelirlerin olup olmadığına ilişkin Türkiye Bankalar Birliği ya da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi yetkili kuruluşlarla protokol veya anlaşma yapılarak elektronik ortamda ya da gerekli yazışmalarla bilgi ve belge temin edilmesine yönelik etkin bir çalışma yapılmalıdır.

Konu hakkında 12/5/2005 tarihli ve 25813 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan bir başka Genel Tebliğ olan 44 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nin “II- Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri veya İkinci Bir Meskeni Bulunduğunun Tespit Edilmesi Halinde Yapılacak İşlemler” başlıklı bölümünde; indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacağı açıklanmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde, indirimli emlak vergisinden faydalanan, hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükellefler ile gelirleri sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunan mükelleflerin gerekli şartları koruyup korumadıkları ile ilgili herhangi bir kontrol mekanizmasının geliştirilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla indirimli emlak vergisinden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği

araştırılmalıdır. Bu kapsamda yukarıda bahsi geçen idarelerle resmi yazışmalar gerçekleştirilmesi ve veri paylaşımı konusunda protokoller yapılması gerekmektedir.

BULGU 27: İhale Öncesi Zemin Etüt Raporu Hazırlanmadan Uygulama Projesi Düzenlenmesinden Kaynaklı İş Artışı Yapılması

Anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihalesi yapılan yapım işine ilişkin, ihale öncesinde işin yapılacağı yer ile ilgili zemin etüt raporu hazırlanmadan uygulama projesi düzenlendiği ve bu şekilde düzenlenen uygulama projesindeki hatadan kaynaklı iş artışı yapıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme Türleri" başlıklı 6'ncı maddesinin (a) bendinde yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde uygulama projesinin, belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi ifade ettiği belirtilmiştir.

Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde ise yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı hükme bağlanmıştır.

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

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

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

(...)" denilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak üzere ihaleye çıkılan yapım işlerinde, ihale yapılmadan önce, işin yapılacağı arsa ile ilgili mülkiyet, kamulaştırma, imar işleri ve zemin etüt raporlarının hazırlanmış olması ve ilgili zemin etüt raporuna göre belirlenmiş subasman kotu, temel derinliği, zemin emniyet gerilmesi, temel tipi gibi bilgilere göre yapının her türlü ayrıntısını içeren uygulama projelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 13.10.2020 tarihinde anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihalesi yapılan 2020/496308 İKN'li Adana Yöresel Lezzetleri Çarşısı ve Temalı Park Yapım İşinde, ihale öncesinde Belediyenin işin yapılacağı yer ile ilgili zemin etüt raporu hazırlamadan uygulama projesini düzenlediği; bu şekilde düzenlenen uygulama projesindeki hatadan kaynaklı 16.02.2021 tarihli ve E-33453578-020-3150 sayılı Olur ile 66.028,35-TL tutarında iş artışı yapıldığı tespit edilmiş olup gerekli özen gösterilerek yapılacak zemin etüt çalışmaları ile uygulama projesinin hazırlanması halinde iş artışı gerekçesi olan imalatların yapılmasına gerek duyulmayacağı açıktır.

Bu itibarla Belediyenin anahtar teslim götürü bedel sözleşme ile yaptırdığı işlere ait uygulama projelerinin, ihale öncesi hazırlanması gereken zemin etüt raporlarının da dikkate alınarak üretilmesi, işin devamı sırasında bu eksikliklerin tamamlanmasına yönelik proje revizyonlarına ve buna bağlı olarak iş artışı verilmesine ihtiyaç duymayacak şekilde sorumlu personel tarafından gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 28: İhale Öncesinde Protokol Yapılarak Alt Kiracının Belirlenmesi

Belediyenin kiralama konusu işinde, ihale öncesinde protokol yapılarak alt kiracının belirlendiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiş olup 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerinde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Bununla birlikte belediyelerin satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gelir getirici işlerinin, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmesi; kamu kaynağı kullanımını öngören mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ise 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilmesi gerekmekte olup ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerinin de 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun kapsamında yapılmasına karar verilenlerin bu Kanun çerçevesinde yürütülmesi icap etmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediye Encümeninin 07.10.2020 tarih ve 679 sayılı Kararı ile Belediyenin Sınırları İçerisinde ve Tasarrufunda Bulunan 220cm Yükseklikte Profil, 160cm Ahşap Oturma Yeri Olan, 160x35 ve 120x80 Ebatlarında Işıksız Reklam Yerine Sahip 100 Adet Bankın Yaptırılması ve Reklam Alanlarının Kullanım Hakkının Kiralanması İşİ ihalesinin 14.10.2020 tarihinde Yap-İşlet-Devret Modeli kullanılarak mevzuata aykırı biçimde 2886 sayılı Kanun'a göre pazarlık usulüyle ihale edildiği; Belediye şirketi olan Çukurova İmar İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi dışında ihaleye teklif veren başka katılımcı olmadığı ve 22.10.2020 tarihinde Belediye Şirketi ile üç yıllığına sözleşme imzalandığı ancak söz konusu işin ihalesi yapılmadan önce üçüncü bir şahısla 07.10.2020 tarihinde Protokol imzalanarak ilgili bankların yaptırılması ve reklam alanlarının kullanım hakkının üç yıllığına bu üçüncü kişiye kiralandığı ve daha sonrasında Belediye Şirketinin de ihalesi yapılan kiralama işini bu üçüncü kişiye kira sözleşmesi yaparak devrettiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla ihalesi yapılan söz konusu iş için Belediyenin ihale öncesinde alt kiracıyı bir Protokol ile belirlemesinin ve ihaleye bu şartlarda sadece Belediye şirketi olan Çukurova İmar İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin teklif vermiş olması saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik gibi ihale ilkelerinin ihlal edilmesine sebebiyet vermiş olup kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının önüne geçmiştir. Ayrıca söz konusu iş için teklif sunup ihaleye katılması durumunda ihaleyi kazanma şansı olan üçüncü kişi ile hem ihale öncesinde Belediye tarafından hem de ihale sonrası Belediye Şirketi tarafından Protokol/Sözleşme yapılmasının amacı anlaşılammıştır.

BULGU 29: İmar Planında Park Alanı Olarak Belirlenen Yerlerin Ticari Amaçla Kullanılması

İmar planında park alanı olarak tespit edilen yerlerde Belediye tarafından kiraya verilen ticari işletmelerin bulunduğu, yapıların imar mevzuatına aykırı olduğu ve bu alanların park alanı olma özelliğini yitirdiği görülmüştür.

03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine dayanılarak hazırlanmış bulunan 03.07.2017 tarih ve 30113 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“vvvv) *Yeşil alanlar: Toplumun yararlanması için ayrılan oyun bahçesi, çocuk bahçesi, dinlenme, gezinti, piknik, eğlence, rekreasyon ve rekreatif alanları toplamını (Metropol ölçekteki fuar, botanik ve hayvan bahçeleri ile bölgesel parklar bu alanlar kapsamındadır.), 19 uncu maddede yer alan işlevleri ve yapılaşma koşullarını içeren yeşil alanlar;*

(...)

2) *Parklar: Kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan, 19 uncu maddedeki kullanımlara da yer verilebilen alanları,*

(...)

ifade eder” denilmektedir.

Yönetmelik’in “Parsel kullanım fonksiyonlarına göre yapılaşma koşulları” başlıklı 19’uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

“*Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;*

1) *(Danıştay Altıncı Dairesinin 3/2/2021 tarihli ve E.:2017/4783; K.:2021/1096 sayılı kararı ile iptal bent: Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye,)*

2) *1000 m² ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1’i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3’ü, her birinin alanı 15 m²’yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi (Danıştay Altıncı Dairesinin 3/2/2021 tarihli ve E.:2017/4842; K.:2021/1091 sayılı kararı ile iptal ibare: ile oyun alanlarına en az 10 metre mesafede olmak ve etrafı çit ve benzeri ile*

kapatılmak koşuluyla (Değişik ibare: RG-25/7/2019-30842) parkın ihtiyacı için gerekli olan asgari ölçülerdeki) (Değişik ibare: RG-25/7/2019-30842) trafo,

3) (Değişik: RG-25/7/2019-30842) Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması, giriş çıkışının parkın giriş çıkışından ayrı olması ve parkın ihtiyacı için Otopark Yönetmeliği ekindeki en az otopark miktarları tablosundaki benzer kullanımlar dikkate alınarak belirlenecek miktarı aşmamak kaydıyla kapalı otopark,

4) 10.000 m² üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bentte belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit ile trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu,

yapılabilir" hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyidelerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre park alanları kamunun istifadesine açık olan ve tescile tabi olmayan yerlerdir. Bu alanlarda yapılaşma koşulları, kullanım şekli ve niteliği Yönetmelik ve imar planlarının çizdiği çerçevede uygulanmalı, kamuya açık olma vasfını yitirecek şekilde yapılaşma ya da tasarrufun gerçekleşmemesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, aşağıda örnek mahiyetinde hazırlanan Tablo'da görüldüğü üzere imar planında park alanı olarak tespit edilen alanlarda kiraya verilen spor tesisi, çay ocağı, kafe, büfe, otopark gibi ticari işletmelerin bulunduğu; bu işletmelerin alanın imar mevzuatında belirtilen yapılara ait alan miktarlarını fazlasıyla geçtiği hatta bu alanların park alanı olma özelliğini yitirerek ticari alan olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 6: Park Alanlarındaki İmara Aykırı Yapı Örnekleri

Sıra No	Taşınmaz Adresi	Kullanım Şekli	İmar Planındaki Durumu	Taşınmaz Yüzölçümü (m ²)	Kullanılan Alan (m ²)
1	Toros Mahallesi 6239 Ada 1 Parsel	1.100m ² Çiçek Yetiştiriciliği Yapılması Amacı Kiralanan Alan ile 400m ² Adana Lezzetler Çarşısına Ait 14 Adet Dükkan	Park Alanı	4.145,00	1.500,00

2	Fatma Kemal Timuçin Devlet Hastanesi Arası, Beyazevler Mahallesi 6504 Ada 20 Parsel Batısı	Otopark Alanı	Park Alanı	1.350,00	550,00
3	Mahfesiğmaz Mahallesi 6586 Ada 1 Parsel	Spor Tesisi (2 Adet Tenis Kortu, 1 Adet Büfe ve Müştemilatı)	Park Alanı	1.137,00	1.137,00
4	Güzelyalı Mahallesi 5726 Ada 1 Parsel	Spor Tesisi (1 Adet Kapalı Halı Saha, 1 Adet Kafe ve Müştemilatı)	Park Alanı	1.986,00	1.986,00
5	Huzurevleri Mahallesi 7191 Ada 1 Parsel	Spor Tesisi (2 Adet Kapalı Halı Saha, 1 Adet Çay Ocağı ve Müştemilatı)	Park Alanı	6.748,00	3.000,00
6	Belediye evleri Mahallesi 5963 Ada 1 Parsel	Spor Tesisi (2 Adet Kapalı Halı Saha, 1 Adet Çay Ocağı ve Müştemilatı)	Park Alanı	4.556,00	3.000,00
7	Toros Mahallesi 6339 Ada 1 Parsel Kapalı Semt Pazarı	Alanın Tamamı Kapalı Pazar Yeri ve Pazar Yerinin İçerisinde 6m ² Büfe Yeri ve Müştemilatı	Park Alanı	3.851,00	3.851,00
8	Güzelyalı Mahallesi 6140 Ada 1 Parsel	Spor Tesisi (2 Adet Tenis Kortu, 1 Adet Çay Ocağı ve Müştemilatı)	Park Alanı	2.485,00	2.485,00
9	Huzurevleri Mahallesi 7595 Ada 1 Parsel	Spor Tesisi (1 Adet Kapalı Halı Saha, 1 Adet Açık Halı Saha, 1 Adet Çay Ocağı ve Müştemilatı ile Otopark Alanı)	Park Alanı	5.698,00	5.698,00
10	Karşılar Mahallesi 2803 Ada 5 Parsel ile 2802 Ada 9 Parsel Batısı	Spor Tesisi (1 Adet Kapalı Halı Saha, 1 Adet Çay Ocağı ve Müştemilatı)	Park Alanı	2.790,00	2.790,00

Bu itibarla park alanlarının mevzuata aykırı olarak ticari amaçla kullanılmaması, bu alanlara, kentte yaşayanların dinlenme ve doğal alan ihtiyaçlarına cevap veren yerler olması açısından sadece belli yapıların yapılmasına izin verilmesi, yapılacak yapıların park alanlarının kullanım amacına aykırılık teşkil etmeyecek şekilde olması ve müşterek kullanıma açık olması gerekmektedir.

BULGU 30: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri

dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(...)

(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a)Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2'dir.

(b)Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c)Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır" hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 6 adet yapım işinde bütün risk sigortaları kapsamında yer alan bazı kalemlerde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

BULGU 31: İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

İş artışı yapılan ve süre uzatımı verilen yapım işlerine ilişkin bütün riskler (all risk) sigorta bedellerinin ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 17'nci maddesinin 17.1 alt maddesinde;

"Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde "all risk" sigorta yaptırmak zorundadır" denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(2) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre

uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunlu olup iş artışı verilmek suretiyle sözleşme bedelinin değişmesi ve/veya süre uzatımı verilerek işin bitim tarihinin değişmesi halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, iş artışı ve/veya süre uzatımı verilmesine rağmen sigorta poliçesinin, zeyilname ile değiştirilmediği yapım işinin olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla yapım işlerinde süre uzatımı verilmesi durumunda sigorta poliçesinde süreye ilişkin zeyilname, iş artışı yapılması durumunda ise işin bedeline ilişkin zeyilname düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 32: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

Anayasa'nın “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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'ncü maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna

ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği’nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu’na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun’un 103’üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun’un 56’ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik’in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555,00-TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı’nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 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 inceleme neticesinde, Belediyede görev alan kadrolu 70 işçi olup bunlardan 3’ünün 50 ile 100 gün arasında, 13’ünün 100 ile 200 gün arasında, 11’inin 200 ile 300 gün arasında, 41’inin ise 300 günün üzerinde olmak üzere toplam 22.633 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu 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.

İdare ile yetkili Sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ile 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirlenen yıllık ücretli izin süreleri artırılmıştır. Hali hazırda yasa ile belirlenen sürelerin bile kullandırılması sağlanamıyorken toplu iş sözleşmesi ile yıllık izin sürelerinin yasal sürelerin üzerinde belirlenmesi idarenin ilave mali külfete katlanmasına sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 33: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyeri ve İşletmelerin Bulunması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin bulunduğu görülmüştür.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un, 3'üncü maddesinin (b) bendinde, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarihli 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2005/9207 sayılı 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; işyerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında 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; işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde ise belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu ifade edilmektedir.

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan veriler üzerinde yapılan incelemeler

neticesinde, Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2021 tarihi itibarıyla toplam 8.341 adet sıhhi ve gayrisıhhi işyeri ile umuma açık istirahat ve eğlence yeri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği anlaşılmış olup Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan aktif işyeri çevre temizlik vergisi mükellef listesinde ise toplam 14.155 mükellefiyetin olduğu; bu bağlamda, çevre temizlik vergisi mükellefi olan en az 5.814 aktif işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, gerek söz konusu harç gelirlerinden mahrum kalınmaması, gerekse bazı işyerlerinin Belediye kontrolü dışında ruhsatsız bir şekilde faaliyetini sürdürmesini engellemek üzere, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan işyerleri hakkında gerekli tespitlerin yapılması ve mevzuatın öngördüğü işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 34: Kompanzasyon Sistemi Kurulmaması ve Kurulu Olanların Bakımının Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi

Elektrik dağıtım ünitelerinde kompanzasyon sistemi kurulmaması ve kurulu olan kompanzasyon sistemlerinin de bakım, onarım ve kontrollerinin zamanında yapılmaması nedeniyle elektrik faturalarında reaktif enerji bedeli ödendiği görülmüştür.

02.01.2014 tarih ve 28870 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği’nin “Kompanzasyon sistemleri” başlıklı 18’inci maddesinde, dağıtım şirketi ve kullanıcının, mevzuat hükümleri uyarınca tesislerinde uygun kompanzasyon tesislerini kurmakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

31.12.2015 tarihli ve 29579 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar’ın 13’üncü maddesinde;

“(1) Mesken aboneleri, aydınlatma aboneleri, tek fazla beslenen aboneler, bağlantı gücü 9 (dokuz) kW’a (dahil) kadar olan aboneler ile sisteme enerji veren üreticilere veriş yönünde 16 ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen durumlarda reaktif enerji tarifesi uygulanmaz.

(2) Yukarıda belirtilenler dışında, tüm dağıtım sistemi kullanıcıları ile sisteme enerji veren üreticilere çekiş yönünde 16 ncı maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen durumlarda aşağıdaki şartlar dâhilinde reaktif enerji tarifesi uygulanır. Ancak kullanıcıya ait kompanzasyon tesisinde arıza sonucu oluşan ihlalin yılda (takvim yılı) bir kez olması halinde

reaktif enerji bedeli faturalamada dikkate alınmaz. Reaktif enerji ölçüm sistemleri dağıtım şirketi tarafından tesis edilir. Reaktif enerji ölçüm sistemi tesis edilmemiş kullanıcılara reaktif enerji bedeli uygulanmaz.

(3) Kurulu gücü 50 kVA'nın altında olan müşteriler, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde otuzüçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde; kurulu gücü 50 kVA ve üstünde olanlar ise, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde onbeşini aşan şekilde sisteme kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde, reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlüdür” denilmektedir.

Buna göre tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli uygulanmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, reaktif enerji bedelinin önüne geçebilmek için kompanzasyon sisteminin kurulması ve etkin olarak çalışmasının sağlanması gerekirken Belediyede bu şekilde kurulu bir sistemin bulunmaması ve kurulu olan kompanzasyon sistemlerinin de bakımının yapılmaması nedeniyle elektrik faturalarında 2021 yılı içinde 140.608,14-TL reaktif enerji bedeli ödendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediye bütçesinden ödenen reaktif enerji bedelini önlemek için kompanzasyon sistemlerinin kurulmasının yanında sistemin etkin olarak çalıştırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 35: Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilat Tutarlarının Banka Hesaplarına Yirmi Gün İçinde Aktarılmaması

Kredi kartı ile yapılan tahsilat tutarlarının banka hesaplarına yirmi gün içinde aktarılmadığı görülmüştür.

08.03.2019 tarih ve 30708 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nin “Uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“18/6/2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda

Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar hükümleri saklı kalmak kaydıyla kurumlar; faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.'yi ve yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını da kullanabilir. Ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları, kamu kurumları adına tahsil ettikleri tutarları anlaşma yaptıkları yurt içinde yerleşik bankalarda ilgili kamu kurumu adına açılacak hesaplara işlem yapılan gün içerisinde aktarmak zorundadır. Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla takip eden iş günü içinde, yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre Belediyenin yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatlarının azami 20 gün içerisinde Belediyenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin kredi kartı tahsilatları için anlaşmalı olduğu iki kamu bankasından biri ile yapılmış olunan kredi kartı tahsilat sözleşmesinde yer alan hükme göre tahsil edilen tutarların takip eden 30’uncu günün sonunda blokesinin kaldırılarak Belediyenin kullanımına açıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin bankalar ile yapmış olduğu kredi kartı tahsilat sözleşmelerinin gözden geçirilerek Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği ile uyumlu hale getirilmesi ve kredi kartı ile yapılan tahsilatların kamu bankaları hesabına azami 20 gün içerisinde aktarılması sağlanmalıdır.

BULGU 36: Mahalli Müşterek Nitelikte Olmayan Harcama Yapılması

Belediyenin görev ve sorumluluk alanında ve mahalli müşterek nitelikte mal ve hizmet alımlarında olmayan harcamalarının bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde mahalli müşterek nitelikteki olmak şartıyla belediyelerin görev ve sorumluluk alanları belirlenmiştir. Aynı Kanun’un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde de belediyelerin, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu

yoklaması ve araştırması yapabileceği hükmüne yer verilmiştir. Bununla birlikte Kanun'un 60'ncı maddesinde belediyelerin giderlerinin neler olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde,

- Belediyenin halka açık alanlarda kullanılmak üzere döküm ayaklara sahip 205 adet demonte ahşap bank malzemesi aldığı ancak söz konusu bankların bir kısmını vatandaşların talepleri doğrultusunda özel sitelere ve apartmanlara teslim ettiği;

- Belediyenin kamuoyu araştırması için hizmet alımı yaptığı ancak ilgili araştırmadaki soruların ağırlıklı bir kısmının siyasi partilerin ve belediye başkanlığı seçimi için oluşturulmuş anket sorularından meydana geldiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin 5393 sayılı Kanun'la belirlenmiş görev ve sorumluluk alanı dışına çıkmaması ve mahalli müşterek nitelikte olmayan hizmetler için Belediye bütçesinden harcama yapmaması gerekmektedir.

BULGU 37: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00-TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00-TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımların ilan

yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ"ın "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"(2) Kanunun 62 nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir.

(3) Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarı dikkate alınır. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranı hesaplanır." hükümleri yer almaktadır.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

Yapılan inceleme neticesinde, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)*100
Mal Alımı	40.321.766,83	4.032.176,68	20.791.794,25	16.759.617,57	%51,56

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınıırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 38: Su İhtiyacını Şebeke Suyu Haricinde Karşılamanın Yapılmaması

Şebeke suyu abone sözleşmesi bulunmadığı halde atık su sistemine dahil olan mesken abonelerine ilişkin çevre temizlik vergisi tarifesinin belirlenmesine ve tahakkuk işlemlerinin yapılmasına rağmen tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde; *“Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.”* denilmektedir.

29.12.2020 tarihli ve 31349 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin “Konutlara ait çevre temizlik vergisi” başlıklı 3'üncü maddesinde belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak, su ihtiyacını belediyece veya büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerince tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi, Tebliğ'de yer alan ilgili tarifelerin yedinci grubunun belediye meclislerince en son intibak ettirilen derecelere ait tutarlar üzerinden tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, şebeke suyu aboneliği olmayıp kuyu suyu kullanan mesken abonelerine ilişkin olarak Belediye Meclisince tarife belirlendiği ve 2021 yılında 208 adet meskene toplam 27.389,00-TL tahakkuk yapıldığı; fakat tahakkuk eden bu tutara ilişkin olarak herhangi bir tahsilat yapılmadığı tespit edilmiştir. Buna ek olarak söz konusu meskenlere ilişkin Adana Su ve Kanalizasyon İdaresinden (ASKİ) alınan abone sayısı ile Belediyenin vergi tahakkuk ettirdiği abone sayısı bilgilerinin uyuşmadığı; yerinde inceleme yapılmaksızın ve ASKİ'den bilgi alınmaksızın 2021 yılı başında geçmiş yıl verilerine dayalı olarak tahakkuk

işlemlerinin yapıldığı; bu nedenle tahakkuk ettirilen tutarın gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Bu itibarla şebeke suyu aboneliği olmayıp kuyu suyu kullanan mesken abonelerine ilişkin tespit çalışmaları tamamlanarak tahakkuk işlemlerinin yapılması ve tahakkuk eden bu tutarların tahsilatının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 39: Teknik Şartname ile Belirlenen Kriterlerin Rekabeti Engelleyici Hususlar ve İfadeler İçermesi

Teknik şartnamelerinde kamu ihale mevzuatı hükümlerine aykırı olarak rekabeti engelleyici hususlar ile belirli marka ve modelleri işaret eden özelliklere yer verilen mal alımlarının olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur" denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'inci maddesinde;

"(...)

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

Teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Bu şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verilir. Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyecektir.

Ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilerek şartıyla marka veya model belirtilebilir" hükmüne yer verilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı üzere, teknik şartnamelerde verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olarak özellik ve tanımlamalara yer verilecek ancak rekabeti engelleyici hususlara yol açabilecek marka, model, menşei vb. ifadeler belirtilmeyecektir.

Yapılan inceleme neticesinde, alınması planlanan bilgisayar, tablet, televizyon, ses sistemi, akıllı saat, yazıcı, profesyonel video kamera gibi teknoloji ürünü aletlerin teknik özellikleri belirlenirken anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak belirli marka ve modeli işaret eden hususlara yer verildiği ve bu şekilde kapsamın daraltılarak teklif verebilecek istekli sayısının sınırlandırıldığı, mevzuatın öngördüğü rekabet ortamının oluşturulamadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden olan rekabet ilkesinin tesis edilmesi açısından, rekabeti engelleyecek şekilde marka ve modeli işaret eden ifadeler yer vermeksizin teknik şartnamelerin hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 40: Temsil Ağırlama Ödeneğinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimlerce Kullanılması

Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin Başkanlık Makamının yanı sıra Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü ve Muhtarlık İşleri Müdürlüğü bütçelerine ödenek konulmak suretiyle kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri belediye giderleri arasında sayılmaktadır.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde bu Yönerge'nin, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsadığı; 3'üncü maddesinde ise temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde Belediye Başkanının üst yönetici sıfatı ile belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin Başkanın takdir yetkisinde bulunduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediye Başkanının takdir ve yetkisinde olan temsil, ağırlama ve tören giderleri için Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü ve Muhtarlık İşleri Müdürlüğü bütçelerine sırasıyla 3.000.000,00-TL, 2.300.000,00-TL, 30.000,00-TL ve 40.000,00-TL ödenek konulduğu ve bu kapsamda söz konusu müdürlüklerden yıl içinde toplam 2.913.088,81-TL harcama yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediye Başkanı tarafından kullanılacak temsil, ağırlama ve tören giderleri ile ilgili harcamaların Özel Kalem Müdürlüğü bütçesine konulan ödeneklerden karşılanması, dolayısıyla diğer müdürlüklere bu tertipten ödenek konulmaması gerekmektedir.

BULGU 41: Yapım İşlerine Ait İhalelerde Mahal Listesinin Hazırlanmaması

Anahtar teslimi götürü bedel veya birim fiyat şeklinde ihale edilen yapım işlerinde mahal listelerinin hazırlanmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6'ncı maddesinde; yapım işlerine ait ihaleler sonucunda, uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 4'üncü maddesinde anahtar teslimi götürü bedel sözleşme ve birim fiyat sözleşme anılan Kanun'un 6'ncı maddesindeki gibi tanımlanmış, aynı Şartname'nin 6'ncı maddesinde ise işyerinin ihaleye esas proje ve mahal listesine göre eksen kazıkları, someler, röperler ve benzerleri, proje sahası, güzergah, zemin veya buna benzer yerler üzerinde kontrol edilerek yükleniciye teslim edileceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listelerinin hazırlanacağı belirtilmiştir. Benzer şekilde Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 8'inci maddesinde de mahal listesi ihale dokümanı arasında sayılmıştır.

Buna göre yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel veya birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılan işlerde mahal listesinin hazırlanmasının zorunlu olduğu açıktır. Mahal listesinin hazırlanmaması, yaklaşık maliyetin sağlıklı yapılabilmesini etkilemekte, isteklileri tekliflerini sunarken tereddüde düşürmekte, tekliflerini etkilemekte ve sözleşmenin uygulanması sırasında ihtilafların yaşanmasına neden olmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin 2021 yılına sirayet eden ve 2021 yılında ihalesi yapılan toplam 6 adet yapım işi olduğu ancak söz konusu yapım işleri için mahal listesi hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla kamu kaynaklarının verimli kullanımını ve yasal düzenlemelere uygunluğu sağlamak üzere, yapım işlerinde sağlıklı bir ihtiyaç tespiti yapılarak mahal listesi hazırlandıktan sonra ihaleye çıkılması gerekmektedir.

BULGU 42: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılacak rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadan kullanıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

- a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler*
- b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler*
- c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar*
- ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri"* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Şartname hükümlerine göre rayiçlerin kullanılmasında bir öncelik sıralaması bulunmamakla birlikte kaynakların verimli kullanılması sonucunu sağlayacak şekilde herhangi bir rayicin kullanılabilmesi anlaşılmaktadır.

Anılan Şartname'nin 22'nci maddesinin (ç) bendi hükmüne göre ticaret ve/veya sanayi odasının rayicin onay işlemi yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasının onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkanı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi, rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda Belediye tarafından Şartname'nin 22'nci maddesinin (ç) bendine göre rayiçlerin belirlenmesi yoluna gidilmesi durumunda, Şartname hükmü doğrultusunda yapılan piyasa araştırması neticesinde ortaya çıkan rayiçlerin ilgili odalara onaylatılarak kullanılması mevzuatın amir hükmüdür.

Diğer taraftan ilgili bentte "idarece kabul edilmek şartı" yer aldığından, ilgili odalarca verilen her rayicin gerçek piyasa değerlerini yansıttığının kabul edilmemesi; uygulanan rayicin doğruluğu konusunda gerekli tahkik, inceleme ve karşılaştırmanın idarece yapılması ve bu konudaki sorumluluğun idareye ait olduğu hususunun da gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, yapım işlerinde kullanılan rayiçlerin, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait rayiçler yerine piyasa fiyat araştırması yöntemi ile tespit edildiği; onaylanmamış rayiçlerin yeni birim fiyat olarak kullandığı ve ödemelere esas alındığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla yapım işlerinde yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan rayiçlerin ilgili ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmaması Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 43: Yevmiye Kayıt Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Sistemine Uygun Olmaması

Muhasebe işlemlerinin takip edildiği yevmiye defterinde, geçmişe dönük kayıtlar yapılarak yevmiye numaralarının düzenlenme tarihine uygun sırayla takip edilmediği ve bazı yevmiye numaralarının alt koda sahip olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde; işlemlerin

yevmiye defterine, yevmiye tarih ve numara sırasına göre maddeler halinde günlük olarak kaydedileceği; gerçekleşen işlemlere ait muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olarak tanımlanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, birden başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden yevmiye numaraları verilmesi ve hatalı bir kaydın yapılması durumunda geçmişe dönük kayıt yapılmayıp hatalı işlemin yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi gerekmektedir.

2021 yılı yevmiye defterinde yapılan incelemeler neticesinde, yevmiye numaralarının müteselsil olarak verilmesi kuralına uyulmadığı, geçmişe yönelik kayıtlar yapıldığı ve yine mevzuata aykırı olarak alt kod verilmek suretiyle yevmiye defterine kaydedilen 126 adet yevmiyenin olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla yevmiye numaralarının Yönetmelik'e uygun olarak sırasıyla verilmesini zorunlu kılacak, alt kodlarla yevmiye verilmesini ve geçmişe dönük kayıt yapılmasını engelleyecek bir muhasebe programının ivedilikle oluşturulması zorunludur.

BULGU 44: Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun bilgi ve gereğinin yapılması için belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulmadığı ve dolayısıyla denetim sonuçları hakkında belediye meclisinin bilgilendirilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 55'inci maddesinde ise, belediyelerde iç ve dış denetimlerin yapılacağı ve denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanarak meclisin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Dış denetim görevini ifa eden Sayıştay Başkanlığı tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 37'nci maddesi gereği yürürlüğe konulan Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim Raporları" başlıklı 35'inci maddesi gereğince Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, mahalli idarelerin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporlarının, bilgi edinilmesi ve gereğinin yapılması için Belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Belediye Meclisine sunulmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla mevzuat hükümleri doğrultusunda Sayıştay Denetim Raporu'nun Belediye Meclisine sunulması, gündeme alınması ve rapor maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması gerekmektedir.

BULGU 45: Emanetler Hesabının Düzenlenme Amacı Dışındaki Muhasebe İşlemleri İçin Kullanılması

Emanetler Hesabının, düzenlenme amacı dışındaki muhasebe işlemleri için kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260'ıncı maddesinde; muhasebe birimlerince emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için 333 Emanetler Hesabının kullanılacağını hükme bağlanmıştır.

Emanetler Hesabı pasif karakterli bir hesap olup emanet niteliğindeki kaynakların izlenmesi için kullanılmaktadır. Emanet niteliğinde olmayan belediye gelirlerinin ve alacaklarının ise 333 Emanetler Hesabına kaydedilmeden doğrudan tahakkukunda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabına, tahsilinde ise 102 Banka Hesabı ile 120 hesaba ve 800 Bütçe Gelirleri Hesabı ile 805 Gelir Yansıtma Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin banka hesaplarına yatan nakit ve mahiyeti belli olan bazı gelir ve alacak kalemlerinin muhasebe birimine intikalinde aracı hesap olarak

333 Emanetler Hesabının kullanıldığı, akabinde bu hesaptan çıkış yapılarak ilgili hesaplara muhasebe kayıtlarının yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin banka hesaplarına yatan nakit ve mahiyeti belli olan bazı gelir ve alacak kalemlerini 333 Emanetler Hesabını kullanmadan doğrudan ilgili hesaplarında muhasebeleştirmesi 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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Belediye Taşınmazlarının

			Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının

			Sağlanmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu

			İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Belediye Meclisi Kararı Bulunmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Belediye Meclisi Kararı Bulunmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

			Bölümünde "Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi"

			başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
--	--	--	--