



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇANAKKALE ÇAN BELEDİYESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
8.	EKLER.....	26

KISALTMALAR

AŞ	:	Anonim Şirketi
EPDK	:	Enerji Piyasası D�znleme Kurumu
KDV	:	Katma Değer Vergisi
LTD ŞTİ	:	Limited Şirketi
TL	:	Türk Lirası
YİĒ	:	Yapım İŞleri Genel Őartnamesi

TABLÖLAR

Tablo 1: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo 2: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Çan Belediyesi'nde mali iş ve işlemler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Bütçe Giderlerinin Türü (830)	2013 Yılı (TL)	2014 Yılı (TL)	2015 Yılı (TL)	2013-2015 DEĞİŞİM (%)
01. Personel Giderleri	4.420.381,44	4.759.188,22	5.125.316,85	15,95
02. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	718.873,80	777.501,72	804.972,84	11,98
03. Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	10.636.744,27	16.515.689,90	17.757.210,56	66,94
04. Faiz Giderleri	994.758,15	2.379.262,28	2.247.156,01	125,90
05. Cari Transferler	569.585,17	791.846,76	778.702,57	36,71
06. Sermaye Giderleri	24.979.801,42	17.922.666,02	15.371.093,71	-38,47
07. Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0
Bütçe Giderleri Toplamı	42.320.144,25	43.146.154,90	42.084.0154,54	-0,01%

Tablo 1'de gösterildiği üzere, sermaye giderleri hariç diğer gider kalemleri artış gösterirken sermaye giderlerinde azalıştan dolayı bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar aynı tutarda kalmıştır. 2013 yılında yaptırılan Termal Otel hakedişlerinin ödenmesinden dolayı 2013 yılı sermaye gideri yüksek çıkmıştır. 2014 ve 2015 yıllarında Belediye'nin büyük tutarlı yatırım harcaması bulunmadığından sermaye gideri toplamı 2013 yılına göre az gerçekleşmiş ve toplam bütçe giderinin aynı kalmasına neden olmuştur.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Bütçe Gelirlerinin Türü	2013 Yılı (TL)	2014 Yılı (TL)	2015 Yılı (TL)	2013-2015 Değişim (%)
01. Vergi Gelirleri	2.569.131,71	3.960.618,27	3.691.032,27	43,67
03. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.300.824,55	7.569.547,17	9.460.073,79	50,14
04. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	9.053,39	269.694,84	827.415,85	9039,29
05. Diğer Gelirler	9.939.723,11	12.451.386,82	15.445.077,03	55,39
06. Sermaye Gelirleri	436.785,08	7.956.598,70	2.237.779,92	412,33
Bütçe Gelirlerinin Toplamı	19.246.464,45	32.207.845,80	31.661.378,86	64,43

Tablo 2'deki veriler dikkate alındığında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe 2013 yılından 2015 yılına kadar % 64,43 oranında artış göstermiştir. Gelirdeki bu artış 2014 yılında bütçe içinde Termal Otel'in faaliyete geçmesi ile kat karşılığı yaptırılan Termal Kent'ten Belediye'nin edindiği konut ve işyerlerinin bir kısmının satışından kaynaklanmaktadır.

Ayrıca 3 yıllık gelir ve gider dengesi incelendiğinde, Çan Belediyesi'nin giderinin gelirinden yüksek olduğu, 2013 yılından 2015 yılına kadar gelirdeki yaklaşık %65'lik artışa karşın giderin sabit kalması nedeni ile negatif seyreden bütçe dengesinde iyileşme olduğu görülmüştür.

Çan Belediyesi 2015 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleştirmeleri Tablo 3 ve Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

2015 YILI BÜTÇE GİDERLERİ					
GİDER KODU	GİDER AÇIKLAMASI	BÜTÇE	GERÇEKLEŞEN	BÜTÇEYE GÖRE GERÇEKLEŞME ORANI	GİDER KALEMİNİN GERÇEKLEŞEN TOPLAM GİDERE ORANI
01	Personel Giderleri	5.397.500,00	5.125.316,85	% 94,95	% 12,17
02	S.G.K. Devlet Prim Giderleri	961.500,00	804.972,84	% 83,72	% 01,91
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.427.500,00	17.757.210,56	% 82,87	% 42,19
04	Faiz Giderleri	1.500.000,00	2.247.156,01	% 149,81	% 05,33
05	Cari Transferler	804.000,00	778.702,57	% 96,85	% 01,86

06	Sermaye Giderleri	21.639.500,00	15.371.093,71	% 71,03	% 36,53
07	Sermaye Transferleri	5.000,00	0,00	% 0,00	% 0,00
TOPLAM		57.500.000,00	42.084.452,54	% 73,19	% 100,00

2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar tablosuna göre 2015 yılında Bütçe Giderleri %75 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe giderlerinden faiz giderleri tahminden fazla gerçekleşirken diğer gider kalemleri tahmin edilene göre az gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ					
GELİR KODU	GELİR AÇIKLAMASI	BÜTÇE	GERÇEKLEŞEN	BÜTÇEYE GÖRE GERÇEKLEŞME ORANI	GELİR KALEMİNİN GERÇEKLEŞEN TOPLAM GELİRE ORANI
01	Vergi Gelirleri	4.425.000,00	3.691.032,27	% 83,41	% 11,65
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.900.000,00	9.460.073,79	% 79,49	% 29,88
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.175.000,00	827.415,85	% 70,41	% 02,61
05	Diğer Gelirler	16.820.000,00	15.445.077,03	% 91,82	% 48,78
06	Sermaye Gelirleri	13.130.000,00	2.237.779,92	% 17,04	% 07,06
08	Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	% 0,00	% 0,00
09	Red ve İadeler (-)	50.000,00	0,00	% 0,00	% 0,00
TOPLAM		47.500.000,00	31.661.378,86	% 66,65	% 100

2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar tablosuna göre 2015 yılında borçlanma hariç Bütçe Gelirleri %66,65 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Gerçekleşen bütçe gelirlerinin tamamı tahmin edilenden daha düşük gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri kaleminin tahmin edilene göre %83 daha az gerçekleşmesinin nedeni 2015 yılında satışı düşünülen Termal Otel'in satışının gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır.

Çan Belediyesi tarafından "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve

Esaslar'ın 8' inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere

uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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.

4. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Doğalgaz Dağıtım Şirketine Olan Ortaklığın Muhasebe Kaydının Yapılmaması

Yapılan incelemede Çan Belediyesinin 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'ndan (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) kaynaklanan sermaye aktarmaksızın ortak olduğu doğalgaz şirketindeki ortaklık payı için muhasebe kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'na göre, dağıtım lisansı sahibi şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu oran bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilir.

Söz konusu Kanun'un uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Belediye ortaklığı" başlıklı 21 inci maddesinde; Belediye veya belediye şirketinin hisse almaması veya bir yönetim kurulu üyeliğine hak kazanamayacak oranda hisse alması halinde, şirketin durumu EPDK'ya bildireceği, EPDK'nın şirketten Türk Ticaret Kanununun 275 inci maddesine göre, belediyeye şirket yönetim ve denetim kurullarında temsil hakkı verecek düzenlemelerin yapılmasını isteyeceği düzenlenmiştir.

Bölgede doğalgaz dağıtımını yapmak üzere Aksa Çanakkale Doğalgaz A.Ş. lisans almıştır. Kuruluş sermayesi 1.000.000 TL olan şirket daha sonra sermaye artırımına giderek sermayesini 21.000.000 TL ye çıkarmıştır. Çan Belediyesinin Çanakkale ili nüfusuna göre tespit edilen ortaklık payı belirlenmiş ancak bu ortaklığa ilişkin muhasebe kaydı yapılmamıştır. Söz konusu ortaklığın 1.000.000 TL üzerinden değil 21.000.000 TL üzerinden gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksi halde Kanunun doğalgaz şirketlerinin yönetiminde yerel yönetimlerin söz sahibi olmasının sağlanma amacı yerine gelmemiş olacaktır. Bu kaydın yapılmamış olması mali tablolardan doğru ve güvenilir bilgi edinilmesini ve mali tabloların gerçeği yansıtmasını engellemektedir.

Çan Belediyesinin bu ortaklık hakkını kamu menfaatleri gereğince kullanması şirketin genel kurul, yönetim kurulu gibi karar mekanizmalarında söz sahibi olarak mahalli müşterek istekleri dile getirmesi, ayrıca bu ortaklıktan kaynaklanan gelir ve muhasebe kayıtlarını takip etmesi ve kayıt altına alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu kapsamında doğalgaz dağıtımını yapmak üzere lisans alan 21.000.000,00 TL sermayeli Aksa Çanakkale Doğalgaz A.Ş.'ndeki s % 1.274 lük ortaklık payının karşılığı olan 267.540.000,00 TL'nin kayıtlara alındığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusunun gereğinin 2016 yılında yapıldığını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 2: KDV İstisnası İçin Yatırım Teşvik Belgesi Alınmış Olmasına Rağmen Teşvik Kapsamındaki İşlerde KDV Ödenmesi

Çan Belediyesi'nce Çan Termal Otel tefrişatı için Ekonomi Bakanlığı'ndan ürün listesi de onaylanarak belge tarihi 30.05.2013 ve belge numarası 10463, başlama tarihi 14.05.2013 olan üç yıllık KDV istisnasını içeren yatırım teşvik belgesi alınmıştır. KDV istisnası, yatırım teşvik belgesi kapsamında yurt içinden ve yurt dışından temin edilecek yatırım malı makine ve teçhizat için katma değer vergisinin ödenmemesi şeklinde uygulanması gerekmektedir.

KDV, harcama üzerinden alınan vergilerin basında gelmektedir. Harcama üzerinden alınan vergiler ürünü ya da hizmeti son kullanan tarafça ödenmesi gereken bir vergi niteliği taşır. Son kullanıcı olmayan alıcılar, ödemiş oldukları KDV'yi, toplamış oldukları KDV'den indirebilmekte, indirim yoluyla giderilemeyen KDV ise Maliye Bakanlığı'nca iade edilebilmektedir. Son kullanıcılar ise vergi yükünü taşımaktadır.

İstisna kapsamına giren makine ve teçhizatı teslim eden satıcılar (yüklenici firma), bu malların iktisabı dolayısıyla yüklendiği KDV'yi genel esaslara bağlı kalmak şartıyla indirim konusu yapabilmekte, indirimin mümkün olmaması halinde nakden veya mahsuben iade olarak talep edebilmektedir. Yüklenicinin sözleşmede teşvik belgesinden bahsedilmediğini gerekçe gösterip KDV talep etmesi mümkün değildir. İş KDV hariç bedeller üzerinden ihale edilmekte ve KDV hariç olarak sözleşme imzalanmaktadır. Söz konusu iş için Ekonomi Bakanlığınca kabul edilen teşvik miktarına esas malzeme tutarı 1.582.530 TL olup bu iş için

ödenen KDV ise 284.855,54 TL'dir.

Sonuç olarak yatırım teşvik belgesi kapsamında alımı yapılan malzemeler için KDV ödenmemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen husus ile ilgili olarak gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; Yatırım teşvik belgesi kapsamında KDV'den istisna edilen alımlarda KDV ödenmemesi gerekmekte olup 2015 yılından önce sehven yapıldığı söylenen 284.855,54 TL'lik ödemenin alacak kayıtları yapılarak tahsili yoluna gidilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı Kullanılmaksızın Hakediş Tutarlarının Doğrudan 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına Kaydedilmesi

Çan Belediyesi'nde ihale edilerek yaptırılan yollara ilişkin hakediş tutarlarının 2015 yılında 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmediği, önceki yıllarda 258 hesaba kaydı yapılan tutarların ise 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğinin düzenlendiği 180 nci maddesinde; *“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin filen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıluncaya kadar izlenmesi için kullanılır.”* denilmiş, hesabın işleyişinin düzenlendiği 181 nci maddesinde ise gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına ilişkin olarak 167 nci maddesinde ise; *“Bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip, yapılmakta olan yatırımlar*

hesabında izlenen yeraltı ve yer üstü düzenlerine ilişkin tutarlar yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Çan Belediyesinde yapılan yollara ilişkin hakediş tutarları 2015 yılları öncesinde 258 hesaba kaydedilmiş ve tamamlandıktan sonra ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmamıştır. Bu şekilde 10.650.810,63 TL lik yol yapım gideri kabulü yapılmasına rağmen 258 hesapta durmaktadır. 2015 yılında yapılan yollar ise direk 251 hesaba borç kaydedilmektedir. Yukarıda yer verilen hükümler gereği hakediş tutarlarının öncelikle 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesinin, geçici kabul sonrası ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmasının, önceki yıllarda 258 hesaba kaydedilip kabulü yapılan yolların ise 251 hesaba aktarılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen husus ile ilgili olarak gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; 2015 yılında yapılan yollar direk 251 hesaba kaydedilmiş ve kesin kabulü yapıldığından yıl sonu üretilen mali tablolarda hataya neden olmamıştır. Ancak 2015 yılı öncesinde yapımı gerçekleştirilen ve kabul işlemleri gerçekleştirilmiş olan yollar 258 hesaptan çıkış yapılmadığı için 258 nolu hesap 10.650.810,63 TL fazla olarak mali tablolarda yer almıştır. Söz konusu tutarın ilgili maddi duran varlık hesabına kaydının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çanakkale Çan Belediyesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 500, 191 ve 258 no'lu hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin İhale Yapılmaksızın İmtiyaz Hakkı Verilmesi

Ambalaj atıklarının beldede toplanması için Belediye tarafından Çan Geri Dönüşüm Atık Değerlendirme ve Nakliyat. Hiz. San.ve Tic. Ltd. Şti'ne imtiyaz hakkı verildiği, bu hakkın verilmesi karşılığında herhangi bir gelir elde edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 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'nun 8 inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği 24.08.2011 tarih ve 28035 Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin ambalaj atıklarının yönetimine ait genel ilkeler 5 inci maddesinde belirtilmiş maddenin birinci fıkrasının (d) ve (e) bentlerinde; *“d) Ambalaj atığı üreticileri, ambalaj atıklarını, bağlı buldukları belediyenin ambalaj atıkları yönetim planına uygun olarak, diğer atıklardan ayrı biriktirmek ve belediyenin toplama sistemine bedelsiz vermekle yükümlüdür. Ancak, organize sanayi bölgeleri yönetimleri, organize sanayi bölgeleri bünyesinde yer alan sanayi işletmeleri ve diğer sanayi işletmeleri, satış noktaları ve alışveriş merkezleri, belediyenin yönetim sistemi dışında kalan sivil hava ulaşımına açık hava alanları ile bu hava alanları bünyesinde yer alan tüm tesisler, belediye mücavir alan sınırları dışında kalan ambalaj atığı üreticileri 23 üncü maddede belirtilen şartları sağlamaları durumunda, oluşan ambalaj atıklarını çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama ayırma tesisine veya belediyenin toplama sistemine bedelsiz şartı aranmaksızın verebilirler.*

e) Sağlıklı bir geri kazanım sisteminin oluşturulması için ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması esastır. Ambalaj atıklarının bu Yönetmelikte tanımlanan toplama sistemi dışında bir yöntemle toplanması ve ayrılması yasaktır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu düzenlemeler ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve belediyelere çeşitli görevler yüklenmiştir. Bakanlık daha çok işin koordinasyonu ve denetimi gibi konularda

yetkili iken Yönetmelik'in özellikle 8 ve 24 üncü maddelerine göre belediyelerin ambalaj atıkları ile ilgili olarak birçok yetki, görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Belediyeler, ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak zorundadır. Ambalaj atıkları mevzuat gereği herkes tarafından söz konusu şirketlere ücretsiz teslim edilmek zorundadır.

Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre Bakanlığı'ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmek durumundadırlar. Türkiye'de Ambalaj Atığı toplama ve ayırma lisansına sahip çok sayıda firma bulunmaktadır.

Uygulamada belediyeler tarafından söz konusu şirketlerden birine, herhangi bir ihale yapılmadan ve imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmeden ambalaj atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir. Belediyelerin, verilen bu imtiyazdan bir gelir elde etmesi gerektiği düşünülmektedir. Belediye, 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale yapmalı, lisanslı firmalar arasında rekabet ortamı sağlanmalı ve en yüksek geliri veren şirkete söz konusu imtiyaz verilmelidir.

Çan Belediyesi ile Çan Geri Dönüşüm Atık Değerlendirme ve Nakliyat. Hiz. San.ve Tic. Ltd. Şti San. Ve Tic. Ltd. Şti. arasında 15.05.2013 tarihinde söz konusu şirkete ambalaj atıklarının toplanması konusunda anlaşma yapılmış, karşılığında herhangi bir bedel alınmamıştır. Söz konusu firma herhangi bir ihale yapılmaksızın ve bir bedel ödemeksizin elde etmiş olduğu ambalaj atığı toplama yetkisi sayesinde kazanç sağlamaktadır.

Sonuç olarak Çan Belediyesi'nce ambalaj atıklarının toplanması hakkının ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verilmesinin mümkün bulunmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; En kısa süre içerisinde, 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ambalaj atıklarının toplanması ve geri dönüştürülmesi işinin ihale edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından ambalaj atıklarının toplanması hakkının ihale edileceği belirtilmiş olup konu sonraki yıl denetimlerinde izlenmelidir.

BULGU 2: Kat Karşılığı Yaptırılan Termal Kent İle İlgili Olarak;

A) Termal Konut Ve İşyerlerinin Tamamlanıp Bir Kısımının Satış İşlemi Gerçekleştirilmesine Rağmen Söz Konusu Alanın Kayıtlarda Arsa Olarak Yer Alması

Mülkiyeti Belediye'ye ait imar paftası 19-L-III, ada 162, parsel 1 de kayıtlı bulunan 9185 m2 lik gayrimenkul üzerine Termal konut ve işyeri olarak toplam 17789 m2 lik inşaatın kat karşılığı yapım işi 30.03.2012 tarihli ihale kararı ile verilmiştir.

2013 yılından itibaren Belediye'ye ait olan işyeri ve konutlar satılmakta olup 20 konutun tamamı ile 15 adet işyerinden 10 u satılmıştır.

Kat karşılığı yapım ihalesi öncesi söz konusu alan kayıtlarda arsa olarak yer almaktadır. Yüklenici firma tarafından 30.12.2014 tarihinde bu işe ilişkin fatura kesilmiş olmasına rağmen arsa olarak kayıtlı alan zamanında ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmemiştir.

B) Arsa Vasfındaki Arazinin Bina Olarak Kaydının Yapılmasında Aradaki Olumlu Fark İçin Bütçe Hesaplarının Kullanılması

Kat karşılığı yapım işinde elde edilen konut ve işyerlerinin muhasebe kaydına alınması sırasında 800- Bütçe Gelirleri ve 805- Bütçe Gelirleri Yansıtma Hesabının da kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 800- Bütçe Gelirleri Hesabının niteliğinin düzenlendiği 343 üncü maddesinde, bu hesap, mevzuatı gereğince bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan tahsilatın izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu hesabın işleyişinin düzenlendiği 344 üncü maddesinin birinci fıkrasının a) Alacak/6 nolu bendi 2011 yılından önce *“Bedelsiz olarak kişilerden intikal eden varlıklar, tespit edilen değerleri üzerinden bir taraftan 600-Gelirler Hesabına alacak, ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, bu hesaba alacak kaydedilir.”* şeklinde düzenlenmiş iken 11.09.2011 tarihli ve 28051 sayılı Resmi Gazetede yapılan değişiklik ile *“Bedelsiz olarak kişilerden intikal eden aynı bağış ve yardımlar, tespit edilen değerleri üzerinden 600-Gelirler Hesabına alacak, ilgili varlık hesabına borç*

kaydedilir.” şeklini almıştır.

Öte yandan 250- Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişinin düzenlendiği 165 inci maddesinde; “*Üzerine inşaat yapılmak suretiyle veya başka şekillerde arsa ve arazi vasfı ortadan kaldırılarak başka bir maddi duran varlığa dönüştürülen veya eklenen arsa ve araziler, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, tespit edilen yeni değeri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç, varlığın kayıtlı değeri ile yeni değeri arasında lehte fark varsa tutarı 600-Gelirler Hesabına (aleyhte fark varsa tutarı 630-Giderler Hesabına borç) alacak kaydedilir.*” denilmiş, üzerine inşaat yapılmak suretiyle arsa vasfı değişip maddi duran varlığa dönüştürülmesine ilişkin muhasebe kayıtlarında bütçe hesaplarının kullanılmasına yönelik bir ibarede bulunulmamıştır.

Sonuç olarak kat karşılığı elde edilen binalar muhasebeleştirilirken kayıtlı değer üzerinde arsa kayıttan düşülürken, yeni tespit edilen bina değeri 252-Binalar hesabına kaydedilmeli, aradaki olumlu fark ise 600- Gelirler Hesabına alınarak muhasebe kaydı bitirilmelidir. Bütçe Gelirleri Hesabı nakden veya mahsuben yapılan tahsilatlarda kullanılmalıdır.

C) Kendi Payına Düşen Her Bir Müstakil Alanın Satışında Her Alan İçin Ayrı Ödeme Planı İçeren Şartname Hazırlanarak Satış İşleminin Yapılması

Belediye kat karşılığı olarak yaptırdığı Termal Kentte kendisine kalan konut ve işyerlerinin satışını 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapmıştır. Her bir konut ve işyeri için ayrı ödeme planı olan şartname düzenlenmiş, bu çerçevede ihaleye çıkmıştır.

Bu yerlerin satışına ilişkin şartnamelerin bazısında peşin, bazısında yarısı peşin yarısı taksitli, bazısı KDV si peşin geri kalan kısmı taksitle yada yarısı peşin KDV si ve geri kalan kısmı 6 ay sonra olmak üzere şeklinde ödeme planlarını içeren düzenlemelere yer verilmiştir. Her bir işyeri ya da konut için ihaleye tek kişi katılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Arsa ve konut üretimi” başlıklı 69 uncu maddesinde belediyelerin belli şartlar altında imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak yetkisine sahip olduğu, arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi bulunmadığı, uygulama esaslarının, İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından

müştereken hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu maddenin uygulamasını göstermek üzere çıkarılan "Belediyelerin Arsa, Konut Ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması Ve Satışına Dair Genel Yönetmelik" in 15 inci maddesinde; Sosyal konutlar dışındaki konutlar ile işyerlerinin satışında bedelin arsa payları dahil olmak üzere kıymet takdir komisyonunca belirlenecek maliyet bedeline en az %5 ilave yapılmak suretiyle belediye encümeni tarafından tespit edileceği, konut ve işyerlerinin satış şartları, yerleri, büyüklükleri, sayıları, özellikleri, fiyatları, müracaat şekli, son müracaat tarihi ile diğer hususların bu yönetmelik hükümlerine göre ilan edileceği, konut ve işyerlerinin açık artırma usulüyle satılacağı, ihalenin en yüksek teklifi veren istekli üzerinde bırakılacağı, satışa çıkarıldığı halde alıcısı çıkmayan konutlara en az 30 kişiden oluşan grupların talip olması halinde indirim yapılabileceği, indirim oranının %25'i geçemeyeceği gibi satış bedelinin hiçbir şekilde konut ve işyerleri maliyetinin altında belirlenemeyeceği, kendisine indirimli konut satışı yapılan kişinin konutu 5 yıl süreyle başkasına satamayacağı ve devredemeyeceği, konut ve işyeri satışlarında alınacak peşinat tutarının satış bedelinin %50'sinden az olamayacağı, kalan miktarın en çok 2 yıl içerisinde ve belirlenecek plana göre ödeneceği, taksitli satışlar için belediye meclisince belirlenecek vade farkının uygulanacağı, 22 inci maddesinde ise uygulamada açıklık ve rekabetin sağlanması için, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olmayan tahsis, kiralama ve satışlarda arsa, konut ve işyerlerinin yeri, büyüklüğü, tahsis ve satış şartları, müracaat yeri ve süresi, bedeli, ödeme planı, vade farkı ve gecikme faizi, kullanım koşulları, tahsisin iptal şartları ve diğer hususların belediyenin internet sitesinde, ilan panolarında ve uygun görülecek diğer vasıtalarla ilân edileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu satışlar 2668 sayılı Kanun'a tabi olmamasına rağmen bu Kanun'a göre ihale edilmiştir. "Belediyelerin Arsa, Konut Ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması Ve Satışına Dair Genel Yönetmelik" ile belirlenen en az yarısının peşin alınması hükmüne uyulmayan satış işlemleri gerçekleştirilmiş, vadeli satışlar için Belediye Meclisi'nce vade farkı belirlenmemiş ve uygulanmamıştır.

Sonuç olarak Belediye tarafından üretilen konut ve işyerlerinin satışının 2886 sayılı Kanun yerine ilgili Yönetmelik hükümlerine göre yapılmasının, satışlarda rekabetin sağlanmasının, vadeli satışlarda vade farkına ilişkin Meclis Kararı alınması ile vadeli

satışlarda en az yarı ücretin peşin olarak alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

D) Kat Karşılığı Elde Ettiği Maddi Duran Varlıkların Satışında Sözleşme İmzalanmaması ile Taksitli Satışlar İçin Yapılan Sözleşmeden Damga Vergisi Alınmaması

Kat karşılığı edinilen konut ve işyerlerinden peşin satılanlar için sözleşme imzalanmadığı, taksitli satılanlar için ise imzalanan sözleşmeden damga vergisi tahsil edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun 69 uncu maddesi hükmü gereği arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Bu yerlerin satışının “Belediyelerin Arsa, Konut Ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması Ve Satışına Dair Genel Yönetmelik” hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in “Sözleşme düzenlenmesi” başlıklı 19 uncu maddesinin; *“Arsa, konut ve işyeri tahsis ve satışları ile konut kiralanmasında ilgili kişiler veya kooperatif arasında, tahsis veya satış şartları, arsa, konut ve işyerlerinin kullanım şartları, tahsis ve satışın taksitle yapılması halinde taksitlerin ödeme süresi ve vade farkı, zamanında ödenmeyen taksitlere uygulanacak gecikme faizi ile tahsis veya satışın iptal edilmesi ve diğer hükümler bir sözleşme ile düzenlenir.”* şeklindeki hükmü gereği üretilen konut ve işyerleri ister taksitle ister peşin olarak yapılsın sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

Belediye tarafından sadece taksitle yapılan satışlar için sözleşme yapılmış, ancak bu satış tutarları üzerinden damga vergisi tahakkuk ve tahsili yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Arsanın kat karşılığı olarak verilmesi sonucu, elde edilen binalar ve elden çıkması gereken arsanın kayıtlı değerleri arasındaki farkın bütçeye gelir kaydı 22.12.2015 tarih ve 11192 yevmiye ile muhasebe kaydına alındığı, muhasebe kaydına ait belgelerin ekte sunulduğu, bundan böyle Belediyenin arsa karşılığı konut üretilmesi ve bu üretilen konutların peşin ve taksitli olarak satışlarının yapılması durumunda bulguda belirtilen hususlara uyulması konusunda özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kat karşılığı yapılan konutların ihale süreci ve satışında bundan böyle ilgili mevzuatın uygulanacağı belirtildiğinden bulgunun C ve D bentlerindeki konunun sonraki yıl denetimlerinde izlenmesi uygun olacaktır.

Söz konusu alanın bina olarak kaydı yapılmış, aradaki olumlu fark olan 1.217.943,92 TL Bütçe Gelirleri hesabına Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı olarak kaydedilmiş olup Bütçe Uygulama sonuçlarının söz konusu tutar kadar hatalı olmasına neden olmuştur.

BULGU 3: Taşınmaz Malların Kira Süresi Sonunda Aynı Kişilere İhale Yapılmaksızın Verilmesi

Yapılan incelemede Belediye'nin mülkiyetinde bulunan ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihaleye çıkararak kiraya verdiği taşınmaz mallarını, kira süresi sonunda yeniden ihale düzenlemeden süre uzatımı yoluyla aynı kişilere kiraya verdiği görülmüştür.

Belediye sahip olduğu gayrimenkulleri ilk kez kiraya verirken alınan meclis kararı ya da encümen kararına istinaden 2886 sayılı Kanun'da yazılı ihale şekilleriyle ihale etmekte ve müstecire belli bir süreliğine vermektedir. Ancak kira süreleri bitiminde kira süresini tekrar uzatmaktadırlar. Hatta müstecir kiraladığı gayrimenkulü başka birine devredebilmekte, belediyenin gayrimenkulünün kiralınmasını mülkiyet hakkının kazanılması gibi değerlendirilerek işlemler yapılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15 maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75 inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir. 2886 Sayılı Kanun'un 64 üncü maddesine göre, ihale ile kiraya verilen bir kamu taşınmazının kira müddeti (turizm amaçlı olanlar hariç) en fazla 10 yıl olabilecektir. Bunun anlamı onuncu yılın sonunda tekrar ihale yöntemi ile kiraya verebilmektir. Ancak, burada on yıllık üst sınırın sözleşme süresi için geçerli olduğuna dikkat edilmesi gerekir. Yani, taşınmaz malların kiraya verilmesinde; sözleşme süresi on yılı geçmeyecek, sözleşme süresi on yıl da olsa on yılın altında da olsa bu süre bittikten sonra aynı taşınmaz malın kiraya verilmesi için 53 üncü madde gereğince yeniden ihaleye çıkılması gerekmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda 3 yıla kadar kiralamalarda belediye encümeni, 3

yıldan fazla kiralamalarda belediye meclisi yetkili kılınmıştır. Belediye meclisinin yetkileri arasında normal kiralamalarla ilgili bir üst sınır öngörülmediğinden kiralamanın üst sınırı ile ilgili devreye 2886 sayılı Kanun'daki azami süre olan 10 yıl sınırı girmektedir.

Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen gayrimenkullerin, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği; Danıştay (Danıştay 10. Dairesi'nin 19.12.1991 tarih ve 1989/2736 E., 1991/3850 K. Sayılı) ve Sayıştay (Sayıştay Genel Kurulu, 21.1.1993 tarih ve 4761/1 sayılı kararı) kararlarında da yer almaktadır.

Çan Belediyesi'nin dolayısıyla şehir halkının mülkü olan bu taşınmazların yıllarca önce kiralamış kişilerce 20-30 yılı aşkın süreyle işletilmesi ve işletilecek olması halk nazarında taşınmazların mevcut kiracılarının imtiyazlı kesim gibi algılanmasına sebep olacağı gibi yukarıda bahsedilen Kanun hükümlerine de aykırıdır.

Tüm bu nedenlerle kiraya verilmiş olan gayrimenkullerden süresini doldurmuş olanlar ve ilk defa ihale ile kiraya verilecek olan taşınmazlar, azami kira süresi olan 10 yılı aşmayacak şekilde taşınmazda yürütülen faaliyetler de göz önüne alınarak uygun kira süreleriyle ihale edilmesi, kira süresi bittiği halde kiralanan taşınmazı boşaltmayanlar hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75 inci maddesine göre tahliye ettirilmeleri gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyeye ait kiraya verilmiş olan gayrimenkullerin kira süresini doldurmuş olanlar ve ilk defa ihale ile kiraya verilecek olan taşınmazlar, azami kira süresi 10 yılı aşmayacak şekilde kiraya verilmesi ve taşınmazlarda yürütülen faaliyetlerde göz önünde bulundurularak uygun kira süresi ile ihale edilmesinin sağlanacağı, kira süresi bittiği halde kiralanan taşınmazı boşaltmayanlar hakkında 2886 Sayılı İhale Kanun'un 75'inci maddesine göre tahliye ettirilmesi nin sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare bulgu konusunun gereğinin yapılacağını belirtmiş olup mali tabloları etkilemeyen konunun bundan sonraki denetimlerde izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Taşeron İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

Yapılan incelemede, taşeron işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı ve bu karşılıklarının muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 112 nci maddesine 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı

Kanunun 8 inci maddesi ile eklenen fıkra gereği Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından ödenecektir. Söz konusu ödemenin yapılmasına ilişkin usul ve esaslar 08.02.2105 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "*Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik*" ile düzenlenmiştir.

Diğer taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*372- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı*" başlıklı 248 inci maddesinde; bu hesabın, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, "*472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı*" başlıklı 290 ıncı maddesinde de; bu hesabın, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları 4857 sayılı İş Kanununun 112 nci maddesinde belirtilen şekilde ödeneceğinden Belediye'nin bu işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayırması gerekmektedir. İdare tarafından faaliyet dönemi ve sonraki dönemler olmak üzere vadelerine göre ayrılarak ödenmesi öngörülen kıdem tazminat tutarlarının 372- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabı'nda gösterilmesi ve hakeden işçilere bu karşılıklardan ödeme yapılması gerekmektedir. Kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı takdirde mali tablo kullanıcıları kurumun kısa ve uzun vadede ödeyeceği kıdem tazminatı tutarını (personelin bütçeye ne kadarlık bir yük getireceğini) göremeyecektir.

Kurumun gerçek mali durumunun ve faaliyet sonuçlarının ortaya konulabilmesinin muhtemel kıdem tazminatlarının kayda alınması ile mümkün olabileceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu konusu işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması sağlanarak ilgili hesaplarda takip edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare bulgu konusunun gereğinin yapılacağını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 5: Mali Durum Raporunun Yayınlanmaması

Çan Belediyesi tarafından 2015 yılı mali durum raporunun yayımlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 30 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; Genel yönetim kapsamındaki idarelerin ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacakları hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemenin amacı, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bütçe uygulamalarında saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması ile kamuoyunun kamu idareleri üzerindeki genel denetim ve gözetim fonksiyonunun gereği şekilde gerçekleştirilmesidir.

Bu itibarla genel yönetim kapsamında bir idare olan Çan Belediye'sinin ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini gösteren mali durum raporunu temmuz ayı içerisinde yayımlamasının gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 30'ncü Maddesinin üçüncü fıkrası gereği, bundan böyle Belediyenin ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile Belediyeye ait faaliyetleri gösteren mali durum raporunu her yıl Temmuz ayı içerisinde Belediyenin internet Web sayfasında yayınlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusunun gereğinin yapılacağını belirtmiş olup mali tabloları etkilemeyen konunun bundan sonraki denetimlerde izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Billboardlar İle Otobüslere Alınan Reklamlar İçin İlan Ve Reklam Vergisi Alınmaması

Yapılan incelemede Belediye'nin billboardlar ile belediye otobüslerine alınan ilan ve reklamlar için ilan ve reklam vergisinin alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 nci maddesinde Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, 13 üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen

ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları, 16 ncı maddesinde, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ise ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği, ilan ve reklam vergisinin beyanname verme süresi içinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Çan Belediyesi'ne ait billboardlar ile belediye otobüslerine reklam alınma işlemi belediyenin bizzat kendisi tarafından yapılmaktadır. Ancak ilan bedelleri alınmış olmasına rağmen ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsili yapılmamıştır.

2464 sayılı Kanun hükümleri gereğince mükelleflerce ilan veya reklam işinin yapılmasından önce verginin ödenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan böyle billboardlar ile Belediye otobüslerine alınan ilan ve reklamlar için önce beyanname alınıp, ücreti tahsil edildikten sonra reklam panolarına asılması hususuna dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare bulgu konusunun gereğini yapacağını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 7: İlan Reklam Vergisi Tarifelerinin Hatalı Uygulanması

Çan Belediyesi Meclisi'nce 2015 yılı için ilan reklam vergisi tarifesinin belirlendiği ve belirlenen bu tarifeler üzerinden ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilinin yapıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 nci maddesi uyarınca, Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilân ve reklâm, ilân ve reklâm vergisine tabi kılınmış, aynı Kanun'un 15 inci maddesinde de ilân ve reklâm vergisinin tarifeleri belirlenmiştir. Söz konusu maddenin (5) numaralı bendinde; ilan ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerleri için uygulanacak vergilerin

alt ve üst sınırları belirlenmiştir. Kanunun 96 ncı maddesinin (b) fıkrası ile de bu verginin maktu tarifelerinin, Kanun'da belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar gözönünde tutularak belediye meclislerince tespit olunacağı belirtilmiş iken Anayasa Mahkemesinin 29/12/2011 tarihli ve E.: 2010/62 K.: 2011/175 sayılı Kararı ile belediye meclislerine vergi tarifelerini belirleme yetkisi veren kural Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş, söz konusu İptal Kararı Resmî Gazete'de yayımlandığı 19/5/2012 tarihinden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun 10.02.2014 tarihli ve 2014/5896 sayılı Kararnamesi 18.02.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak belediye grupları ile tarifeler belirlenmiştir.

Bu tarihten 15 gün sonra 01.03.2014 tarihli ve 28928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6527 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 5 ve 6 ncı maddeleri ile tarifelerin Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edileceği, tespit edilen bu tutarların, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılacağı, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

6527 sayılı Kanun ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na eklenen hükümlere göre Bakanlar Kurulu'nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması gerekmektedir.

Çan Belediyesi'nce yapılan uygulamada ise 2013 yılı tarifesi yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması gerekirken her yıl gelir tarifesinde yeni bir tarife belirlenmektedir. 2015 yılı için uygulanan tarife 2013 yılında belirlenen tarifenin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunacak tutarların üzerinde belirlenmiştir.

Sonuç olarak Bakanlar Kurulu'nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından

geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak tarifelerin uygulanmasının gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonra 2013 yılında uygulanmak üzere Belediye Meclisince belirlenen tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında arttırılarak uygulanacağı belirtilmiştir..

Sonuç olarak; Bakanlar Kurulu'nca tarifeler tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanacağından Çan Belediye Meclisince tarife belirlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 8: Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip Ve Tahsil Edilmemesi

Çan Belediyesi'nde “*Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik*” gereği alınması gereken geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ve tahsil edilmediği görülmüştür.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve bu kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “*Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik*” te belirlenmiştir. Söz konusu Yönetmelikte elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavram tanımlanmış, işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmıştır.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Geçiş

Hakkı Bedellerinin gelir tarifelerinde belirlenmesi ve belirlenen tarifelerin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesinin gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; İlgili belediye tarafından Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik gereğince geçiş hakkı bedellerinin gelir tarifelerinde belirlenmesi ve belirlenen tarifelerin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare bulgu konusunun gereğinin yapılacağını belirtmekle birlikte 2015 yılı gelir tarifesinde ve buna bağlı olarak 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

BULGU 9: Tüketim Malzemelerine İlişkin Tutarların İlk Madde Ve Malzeme Hesabına Kaydedilmeden Giderleştirilmesi

Yapılan incelemede alınan ilk madde ve malzemelerden bazılarının tüketilmeden 630 Bütçe Giderleri Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 104 üncü maddesinde düzenlendiği şekilde kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Yönetmelikte yer alan bu düzenleme gereğince satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler maliyet bedelleri ile bu hesaba borç kaydı yapılmalı, tüketildikten sonra bu hesaptan çıkış yapılarak 630- Bütçe Giderleri Hesabına kaydedilmelidir. Uygulamada ise bazı tüketim malzemeleri 150 hesap kullanılmaksızın doğrudan giderleştirilmiştir. 30/10/2015 tarihli 9331 nolu ödeme emri belgesi buna örnektir.

150- İlk Madde ve Malzeme Hesabının kullanılmaması, kullanılmak ve tüketilmek üzere satın alınan tüketim malzemelerinin edinim, tüketim ve kullanım tutarlarına ilişkin olarak mali tablolardan doğru ve güvenilir bilgi edinilmesini güçleştirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Çan Belediyesi faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere aldığı tüketim malzemelerine ilişkin tutarın 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare bulgu konusunun gereğinin 2016 yılında yapılacağını belirtmekle birlikte 2015 yılı mali tablolarında söz konusu kayıtlar yer almamıştır.

7. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****ÇAN BELEDİYESİ 2015 YILI BİLANÇOSU**

AKTİF HESAPLAR		2015	PASİF HESAPLAR		2015
		TL			TL
1	DÖNEN VARLIKLAR	4.828.700,72	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	17.094.830,90
10	Hazır Değerler	2.432.957,52	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0,00
102	Banka Hesabı	1.940.400,35	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,01	32	Faaliyet Borçları	12.575.185,50
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	492.557,16	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	12.575.185,50
12	Faaliyet Alacakları	1.454.430,09	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	3.762.435,08
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	1.679.994,09	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	2.117.621,27
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	-225.564,00	333	Emanetler Hesabı	1.644.813,81
14	Diğer Alacaklar	1.232,78	34	Alınan Avanslar	0,00
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	1.232,78	36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	756.859,84
16	Ön Ödemeler	138.210,02	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	577.035,68
160	İş Avans Ve Kredileri Hesabı	21.000,00	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	173.558,84
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	117.210,02	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	6.265,32
19	Diğer Dönen Varlıklar	801.870,31	39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	350,48
2	DURAN VARLIKLAR	101.140.867,84	399	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	350,48
22	Faaliyet Alacakları	425.422,40	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	42.644.678,89
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	425.422,40	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	39.542.864,37
24	Mali Duran Varlıklar	1.381.566,41	400	Banka Kredileri Hesabı	39.542.864,37
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	1.381.566,41	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
25	Maddi Duran Varlıklar	99.275.879,03	43	Diğer Borçlar	3.101.814,52
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	17.876.829,04	438	Kamuya Olan Ertilenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	3.101.814,52
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	37.882.391,17	5	ÖZKAYNAKLAR	46.230.058,77
252	Binalar Hesabı	38.388.659,44	50	Net Değer Hesabı	31.453.713,64
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	364.008,05	500	Net Değer Hesabı	31.453.713,64
254	Taşıtlar Hesabı	1.445.871,19	52	Yeniden Değerleme Farkları	0,00
255	Demirbaşlar Hesabı	1.143.679,27	57	Geçmiş Yıllar Faaliyet Sonuçları	11.112.378,12

257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-9.072.987,75	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	11.112.378,12
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	11.247.428,62	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	0,00
260	Haklar Hesabı	9.750,00	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	3.663.967,01
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-9.750,00	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	3.663.967,01
29	Diğer Duran Varlıklar	58.000,00	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	0,00
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	138.200,00			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-80.200,00			
	TOPLAM	105.969.568,56		TOPLAM	105.969.568,56

ÇAN BELEDİYESİ**2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

GİDERİN TÜRÜ	2015	GELİRİN TÜRÜ	2015
	TL		TL
GİDERLER HESABI	25.129.624,01	GELİRLER HESABI	28.793.591,02
Personel Giderleri	5.125.316,85	Vergi Gelirleri	3.334.329,72
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	804.972,84	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.014.701,44
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	16.073.048,50	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	802.006,50
Faiz Giderleri	2.247.156,01	Diğer Gelirler	15.419.773,44
Cari Transferler	781.856,66	Sermaye Gelirleri	1.222.779,92
Sermaye Transferleri	4.615,00		
Amortisman Giderleri	91.463,15		
FAALİYET SONUCU	3.663.967,01	FAALİYET SONUCU	0,00

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>