



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

EDİRNE KEŞAN BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	58

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
Ltd.Şti.	Limitet Şirket
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TL	Türk Lirası
TÜM-BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediye Tarafından Tahsisli Kullanılan ve Belediyenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
2. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
3. İndirilecek KDV Hesabının Hatalı Kullanılması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması
2. Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması
3. Belediyenin Mülkiyetinde Olan Taşınmazın Belediye Şirketi Aracılığıyla Üçüncü Kişilere İhalesiz Devredilmesi ve Belediyenin Kullanımında Olan Taşınmazın Devir Yasağı Bulunmasına Rağmen İşletme Hakkının Devredilmesi
4. Belediye Taşınmazları Üzerine Kurulan İntifa Haklarından Bazılarında Uygulama Projelerine ve Kullanım Amaçlarına Aykırılıklar Bulunması
5. Belediye Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması ve İhalesiz Taşınmaz Kiralanması
6. Minibüs, Servis ve Ticari Plaka Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi
7. Su Sayaçlarının Yasal Süresinde Muayenelerinin Yapılmaması ve Sayaçların Okunmaması Nedeniyle Kayıp Kaçak Miktarının Önemli Seviyede Gerçekleşmesi
8. Belediyenin Su Satış Gelirlerinde, Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Tahsil Aşamasında Muhasebeleştirilmesi
9. Asansör Muayene Kuruluşunca Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden Alınması Gereken İdare Payı İçin Belediye Meclisince Karar Alınmaması
10. Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğine Aykırı İşlem Yapılması
11. Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

12. Muafiyet ya da İndirim Hakkı Bulunmayan Bazı Gruplara Ücret Karşılığı Sunulan Hizmetlerde İndirimli veya Ücretsiz Tarife Uygulanması
13. Tadilat Ruhsatlarının Emlak Vergisi Tahakkuku Yapan Birime Bildirilmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması
14. Emlak Vergisi Muafiyeti Tesis Edilen Mükelleflerin, Muafiyet İçin Gerekli Şartları Sürdürdüğünün Tespiti Konusunda Etkin Bir Kontrolün Bulunmaması
15. Dernek Binalarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Tesis Edilmemesi
16. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması
17. Yevmiye Sisteminde Geriye Dönük Olarak Kayıt Yapılması ve Boş Yevmiyelerin Bulunması
18. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
19. Belediye Zabıta Yönetmeliğine Aykırı Olarak, Zabıta Personeline Zabıta Hizmeti Dışında Başka Görev Verilmesi
20. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularda Hükümler Konulması
21. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması
22. Temsil Ağırlama Bütçesinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimce de Kullanılması
23. Serbest Tüketici Durumundaki Belediyenin Elektrik Enerjisi Alımları İçin İhale Yapmaması
24. Sayıştaya Verilmesi Gereken Bazı Kayıt, Defter ve Belgelerin Zamanında Gönderilmemesi

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.

Keşan Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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 yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Keşan Belediyesinin karar organı olan belediye meclisi, biri belediye başkanı olmak üzere 26 üyeden oluşmaktadır.

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

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı birim belirlenmemiştir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 18 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	237	121
Sözleşmeli Personel		21
Kadrolu İşçi	118	72
Geçici İşçi		1
Toplam	355	215
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		318

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 3 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

yürütülmektedir.

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

Keşan Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	40.254.000,00	11.734.000,00	1.598.747,17 -461.417,47	53.125.329,70	51.165.491,18	1.959.838,52	-
02	S.G.K Devlet Primi Giderleri	-	6.680.300,00	1.534.000,00	229.572,57 -2.163,88	8.441.708,39	8.139.151,21	302.557,18	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.759.578,12	96.570.900,00	100.069.860,00	40.598.866,98 -4.970.113,03	234.029.092,07	192.125.761,31	35.748.985,48	6.154.345,28
04	Faiz Giderleri	-	7.595.000,00	600.000,00	1.400.000,00 -49.598,48	9.545.401,82	9.458.147,36	87.254,46	-
05	Cari Transferler	-	5.106.300,00	2.350.000,00	391.744,65 -155.000,00	7.693.044,65	7.611.392,01	81.697,02	-
06	Sermaye Giderleri	13.327.887,37	99.879.000,00	67.182.235,00	14.940.000,00 -39.018.251,83	156.310.870,54	70.067.226,49	45.818.119,49	40.425.524,56
07	Sermaye Transferleri	-	4.300,00	-	-	4.300,00	-	4.300,00	-
08	Borç Verme	-	200,00	-	-	200,00	-	200,00	-
09	Yedek Ödenek	-	20.000.000,00	-	14.502.386,68	5.497.613,32	-	5.497.613,32	-
Toplam		15.087.465,49	276.090.000,00	183.470.095,00	59.158.931,37 59.158.931,37	474.647.560,49	338.567.169,56	89.500.543,28	46.579.869,84

Keşan Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 276.090.000,00 TL ödenek öngörülmesi olup önceki yıldan devreden 15.087.465,49 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 474.647.560,49 TL olmuştur. Yıl içinde 338.567.169,56 TL bütçe gideri yapılmış, 89.500.543,28 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 46.579.869,84 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Keşan Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 459.560.095,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 421.560.095,00 TL gelir tahmini öngörülmesi olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen

gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 38.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Bütçe (TL)	Toplam Gelir Bütçesi (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	28.241.000,00	-	28.241.000,00	27.674.395,57	63.618,20	27.610.777,37	97,77
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	71.378.000,00	20.902.095,00	92.280.095,00	66.040.997,57	264.593,60	65.776.403,97	71,28
04- Alman Bağış ve Yardımlar	19.207.000,00	130.000.000,00	149.207.000,00	15.448.230,78	-	15.448.230,78	10,35
05- Diğer Gelirler	114.209.000,00	32.568.000,00	146.777.000,00	159.845.758,46	70.480,73	159.775.277,73	108,86
06- Sermaye Gelirleri	5.055.000,00	-	5.055.000,00	2.034.766,02	-	2.034.766,02	40,25
08- Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-	-	-
Toplam	238.090.000,00	183.470.095,00	421.560.095,00	271.044.148,40	398.692,53	270.645.455,87	64,20

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %64,20 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%97,77) ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%71,28) beklenenin altında, sermaye gelirleri (%40,25) ile alınan bağış ve yardımlar (%10,35) ise beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, diğer gelirler (%108,86) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	51.988.000,00	51.165.491,18	98,42
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.214.300,00	8.139.151,21	99,09
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	196.640.760,00	192.125.761,31	97,70
04- Faiz Gideri	8.195.000,00	9.458.147,36	115,41
05- Cari Transferler	7.456.300,00	7.611.392,01	102,08
06- Sermaye Giderleri	167.061.235,00	70.067.226,49	41,94

07- Sermaye Transferleri	4.300,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	200,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	20.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	459.560.095,00	338.567.169,56	73,67

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %73,67 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz Giderleri %115,41 ve Cari Transferler gider kalemi %102,08 ile beklenenin üstünde gerçekleşirken, diğer gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	13.371.924,10	15.202.406,96	27.674.395,57	13,69	82,04
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	34.986.560,82	56.084.018,00	66.040.997,57	60,30	17,75
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.382.533,68	9.646.397,43	15.448.230,78	597,73	60,15
Diğer Gelirler	62.469.479,13	91.842.436,75	159.845.758,46	47,02	74,04
Sermaye Gelirleri	531.536,08	4.357.531,95	2.034.766,02	719,80	(-)53,30
Toplam	112.742.033,81	177.132.791,09	271.044.148,40	57,11	53,02
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	241.092,68	159.163,81	398.692,53	(-)33,98	150,49
Net Toplam	112.500.941,13	176.973.627,28	270.645.455,87	57,31	52,93

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 93.671.828,59 TL'lik (%52,93) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 2.322.765,93 TL (%53,30) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 12.471.988,61 TL (%82,04), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 9.956.979,57 TL (%17,75) Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerinde 5.801.833,35 TL (%60,15) ve diğer gelirlerde 68.003.321,71 TL (%74,04) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda vergi gelirleri ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının artmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	31.682.454,32	36.776.608,85	51.165.491,18	16,08	39,13
SGK Devlet Prim Giderleri	4.719.923,04	5.730.625,55	8.139.151,21	21,41	42,03
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	61.311.670,95	87.487.988,43	192.125.761,31	42,69	119,60
Faiz Giderleri	5.599.744,35	6.221.794,45	9.458.147,36	11,11	52,02
Cari Transferler	2.802.074,81	5.164.381,46	7.611.392,01	84,31	47,38
Sermaye Giderleri	16.484.374,28	81.848.767,50	70.067.226,49	396,52	(-)14,39
Sermaye Transferleri	347.230,00	0,00	0,00	-	0,00
Toplam	122.947.471,75	223.230.166,24	338.567.169,56	81,57	51,67

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 115.337.003,32 TL (%51,67) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 51.165.491,18 TL seviyesinde gerçekleştiği ve %39,13 oranında arttığı, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 8.139.151,21 TL seviyesinde gerçekleştiği ve %42,03 oranında arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki giderlerin artışı personel maaşlarına yapılan ücret artışlarından kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 104.637.772,88 TL'lik (119,60), faiz giderlerinde 3.236.352,91 TL'lik (%52,02) ve cari transferlerde 2.447.010,55 TL'lik (47,38) bir artış olmuş, buna karşın sermaye giderlerinde 11.781.541,01 TL'lik (%14,39) azalış olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerinde yaşanan artışın sebebi, yıl içerisinde maliyet fiyatlarında yaşanan artışlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 515.301.077,09 TL, Faaliyet Geliri 291.480.240,70 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 223.820.836,39 TL olarak gerçekleşmiştir.

Keşan Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Keşan Kent Hizmetleri San.Tic.Ltd.Şti	1.725.000,00	1.725.000,00	100
2	Keşan Belediyesi Personel Ltd.Şti.	100.000,00	100.000,00	100
3	Keşan Gıda İhtisas Osb.	2.604.225,00	347.230,00	13,34

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

6.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde tanımlandığı üzere mali kontrol, kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir.

Mali kontrolün bir parçası olan iç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67' nci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

- Harcama birimleri,
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

Temel unsurları bu olan iç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve

Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir.

2022 yılı denetimi kapsamında, mezkur mevzuat çerçevesinde, Kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda İdarenin tüm birimlerini kapsayan bir çalışmanın mevcut olmaması nedeniyle eksiklikler bulunmaktadır.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmamış ancak içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru bir şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (Risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdare yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeyine indirilmesine yönelik kontrol

faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur ancak ön mali kontrol yönergesi olmadığından dolayı yapılması açısından iyileştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, iç denetim birimi bulunmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması da mevcut değildir.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları belirli ölçülerde tamamlanmış olup halen İdarede yukarıda da belirtilen eksikliklerin mevcut olduğu sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Edirne Keşan Belediyesinin 2022 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: Belediye Tarafından Tahsisli Kullanılan ve Belediyenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediyenin mülkiyetinde olup diğer idarelerin kullanımına tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu idarelerinin mülkiyetindeki Belediyeye tahsisli taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nin 187'nci maddesinde, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibarıyla muhasebe sisteminde izleneceği ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü maddelerinde ise, tahsise konu edilen ve tahsisli taşınmazların türüne göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında, tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların kayıtlarında kullanılacak hesaplar ve alt kodları belirtilmiştir. Buna göre, Belediyenin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapılacak kayıtlarda; 250.02, 251.02 ve 252.02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar hesapları ile 500.11-Tahsis Edilen Taşınmazlar ve 500.13-Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları hesaplarının kullanılacağı; tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03, 251.03 ve 252.03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesapları ile 500.12-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, taşınmazların yönetimi ve kontrolü kapsamında, idarelerce tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeni bulunduğu görülmektedir. Bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili olarak yapılacak kayıtların amir hükümlere uygun yapılması gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından tahsisli kullanılan ve Belediyenin tahsis ettiği

taşınmazların muhasebe kayıtlarının bulunmadığı tespit edilmiştir. Kayıt işlemlerinin yapılmaması, İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazların bilançosunda yer almamasına, Belediyenin başka kurumlara tahsis ettiği taşınmazların ise kullanım hakkının İdarede bulunmadığı halde kullanımındaymış gibi görünmesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına uygun olarak muhasebe kayıtlarının yapılması ve İdarenin mali tablolarında gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

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

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

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

Yapılan incelemede, İdarenin sahip ve ortağı olduğu şirketlerde bulunan toplam sermaye tutarı ile 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında söz konusu şirketler için kayıtlı olan tutarların uyuşmadığı; İdarenin sermayesinin tamamına sahip olduğu veya ortağı olduğu şirketlerdeki toplam sermaye tutarının 2.172.230,00 TL tutarında olduğu; mali tablolarında yer alan 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki kayıtlı değer ise 2.048.480,00 TL tutarında gözüktüğü; dolayısıyla (2.172.230,00-2.048.480,00) 123.750,00 TL tutarındaki sermaye payının muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

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

BULGU 3: İndirilecek KDV Hesabının Hatalı Kullanılması

Belediye tarafından indirim konusu yapılmayacak mal ve hizmet alımlarına ilişkin bazı giderlerin İndirilecek KDV hesabına kaydedilmesi sonucu hatalı işlem yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g maddesi uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel 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 veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi tutulacağı, "Vergi İndirimi" başlıklı 29/1'inci maddesi gereğince bunların yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden, bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça, faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler sırasında hesaplanan katma değer vergisini indirebileceği belirtilmiştir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı (I/B-2) bölümünde; 3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşları tarafından ticari, sınaî, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı, bu kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların iktisadi işletme olarak mütalaa edileceği ve bunların ticari, sınaî, zirai ve mesleki faaliyetlerinin vergiye tabi olacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde; mahalli idarelerin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapabilecekleri, bunun dışında kurumun nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın almış oldukları mallar veya hizmetler için ödedikleri

katma değer vergisini ise indirim konusu yapamayacakları hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikte olmayan teslim ve hizmetleri vergiye tabi tutulmamalı ve indirim konusu yapılmamalıdır. İndirim konusu yapılmayacak olan KDV tutarlarının mal ve hizmetin maliyetine eklemeleri gerektiği, sadece vergiye tabi hizmetlerini ya da ticari niteliği bulunan faaliyetlerini ifa etmek için alınan mal ve hizmetler için ödediği KDV tutarlarının indirim konusu yapılabileceği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nde yer alan düzenlemeler doğrultusunda ilgili hesaplara kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Temizlik İşleri Müdürlüğü biriminin ticari niteliği bulunan faaliyeti olmadığı halde yapmış olduğu bütün mal ve hizmet alımlarına ilişkin Katma Değer Vergisini indirim konusu yaptığı görülmüştür. Hatalı uygulama nedeniyle 191-İndirilecek KDV hesabına 1.087.966,37 TL fazla tutar kaydedildiği, bilançoda 190-Devreden KDV hesabının aynı tutarda fazla gözüktüğü ve faaliyet tablosunda yer alan 630-Giderler hesabına ise 1.087.966,37 TL eksik kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyelerin görev alanı içindeki hizmetlerine yönelik yaptığı harcamaları ile ticari kapsamdaki harcamalarının birbirinden ayrılarak görev alanlarına giren harcamaları nedeniyle yüklenen katma değer vergilerinin indirim konusu yapılmaması, bunun bir maliyet unsuru olarak gider ya da ilgili varlık hesabının maliyetine eklenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı ve cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul

ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiş, buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmış; "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemlerin yapılması gerektiği; "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde ise, kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçümü değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtların kapatılarak yeni kayıt tesis edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, taşınmazların bir kısmının cins tashihlerinin yapılmadığı, mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması

Kurumun gelirlerinin incelenmesi sonucunda, Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Keşan Tapu Müdürlüğünden talep edilmediği ve Tapu Müdürlüğü tarafından da Belediyeye bildirim yapılmadığı tespit edilmiştir. Bildirimin yapılmaması nedeniyle Belediyenin önemli gelir unsurlarından biri olan emlak vergisinde hata, kayıp ve kaçağın ortaya çıkma olasılığı doğmaktadır.

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

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Bu tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmaz. Ancak, tapu dairesi durumu ilgili vergi dairesine bildirir. " hükmü yer almaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme ve süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde, *"Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlak vergisi bildirimini verilmesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir."*,

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

"..6. Bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.)"

"Usul hükümleri" başlıklı 37'nci maddesinde;

"Bu Kanunda geçen Vergi dairesi tabiri, belediyeleri ifade eder."

"Ödeme süresi" başlıklı 30 uncu maddesinde,

"Devir ve ferağ yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir." hükümleri yer almaktadır.

6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Döner sermaye" başlıklı 8'inci maddesinde;

"(1) Genel Müdürlük, ürettiği her türlü tapu, kadastro, harita ve arşiv bilgi ve belgeleri ile sunduğu hizmetlerden gelir elde etmek üzere merkez veya bölge müdürlükleri bünyesinde döner sermaye işletmeleri kurar. (7) (Ek: 3/6/2014-6544/ 1 md.) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, köy tüzel kişileri ve kalkınma ajanslarının kanunlarla sayılan görevleriyle ilgili yapılacak tapu işlemlerinden ve veri paylaşımından döner sermaye hizmet bedeli tahsil edilmez. Veri paylaşımına ilişkin protokol veya sözleşmelerde, döner sermaye hizmet bedellerinin

ödenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenebilir.” hükümleri yer almaktadır.

Gayrimenkul mülkiyetinin kamu tüzel kişiliği adına tescil edildiği kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili Belediyeye bildirilmemiş olması sonucu;

- Bildirim yapılmamış olması nedeniyle beyanname verilmiş olan gayrimenkullerde kamu adına tescil tarihinden sonra tahakkuk yapılmaması gerekirken, eski malik adına tahakkuk yapılmaya devam edeceği,
- Bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisinden kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun müteselsil sorumluluğunun devam edeceği riski bulunmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeleri bilgilendirmesi, 6083 sayılı Kanun çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması, bu bilgilendirme ve paylaşımın TAKBİS sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması, Belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin ve mali tablolarının güvenceye kavuşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Mülkiyetinde Olan Taşınmazın Belediye Şirketi Aracılığıyla Üçüncü Kişilere İhalesiz Devredilmesi ve Belediyenin Kullanımında Olan Taşınmazın Devir Yasağı Bulunmasına Rağmen İşletme Hakkının Devredilmesi

Belediyenin, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünden işletme hakkının devrini almış olduğu taşınmazın üçüncü kişiye devir yasağı bulunmasına rağmen Belediye Şirketine devredildiği daha sonra Şirket tarafından üçüncü kişiye kiralandığı tespit edilmiştir. Ayrıca Belediyenin mülkiyetinde olup Erikli sahilinde yer alan Motelin ise işletme hakkının Belediye Şirketine devredildiği daha sonra üçüncü kişiye ihalesiz bir şekilde kiraya verildiği görülmüştür.

08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “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 işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.” hükmü yer almakta olup, anlaşıldığı üzere Belediye taşınmazların kiralanması işleri Kanun kapsamındadır.

Mezkur Kanunun “İlkeler” başlıklı 2’nci maddesinde ise;

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

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

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

“Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“g) Kamu kaynakları: Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri,”

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Belediye taşınmazların kiralanması işlerinin Devlet İhale Kanunu kapsamında olduğu, saydamlık ve rekabet ilkelerine uygun bir şekilde ihale yoluyla kiralanması gerektiği açıktır.

Belediyenin taşınmaz kiralama işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 19.12.2019 tarihinde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile imzalanan devir sözleşmesiyle Erikli Tuzla Gölü Taşkın Koruma Tesisinin kullanım hakkının Belediyeye geçtiği anlaşılmıştır. Söz konusu devir sözleşmesinin 1’inci maddesinde devir dayanağının 4’Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 121’inci maddesinin (i) fıkrası olduğu ifade edilmiş ve devrin diğer

maddelerde belirtilen şartlarda yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca yine 1'inci maddesinde Belediyenin "Faydalanan" olarak tabir edileceği, 2'nci maddesinde sözleşmenin konusunun Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından inşa edilmiş olan Erikli Tuzla Gölü Taşkın Koruma Tesisinin mülkiyetinin Genel Müdürlükte kalması şartıyla işletme, bakım, onarım ve yönetim hizmetlerini kapsadığı hüküm altına alınmıştır. "Üçüncü şahıslarla ilişki" başlıklı 15'inci maddesinde ise aynen;

"Faydalanan, 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' nin 121. Maddesinin (i) fıkrası gereği sözleşme ile belirlenen hakları, hakiki ya da hükmi üçüncü şahıslara kısmen de olsa devredemez ve satamaz" hükmü yer almaktadır.

Devir işleminden sonra Belediye tarafından, 22.09.2020 tarih ve E-90132601-220.99-9029 sayılı yazı ile Genel Müdürlükten tesisin Mini Limana dönüştürülmesi ve işletilmesi izni talep edilmiştir. Genel Müdürlüğün muvaffaktı ile tesis liman işletmesine dönüştürülmüştür. Liman daha sonra Belediye tarafından Belediyenin Şirketine devredilmiştir. Akabinde taşınmaz Şirket tarafından üçüncü bir şahsa kiralanmıştır. Kiracı hakkında 2022 yılı içerisinde sit alanı içinde betonarme yapı yaptığı ve imar kirliliğine sebebiyet verdiğinden bahisle Keşan Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından soruşturma başlatılmıştır.

İşletme hakkının devri suretiyle Belediye Şirketi ile kiracılık ilişkisinin kurulduğu daha sonra taşınmazın üçüncü kişiye ihalesiz bir şekilde kiralandığı bir diğer taşınmaz ise, mülkiyeti Belediyeye ait olup 11.06.2001 tarih ve 2001-43 sayılı Meclis Kararı ile Şirkete devredilen Moteldir. Meclis Kararında devrin 10.000.000(eski para birimi ile)Lira bedelle Şirkete yapılacağı kararlaştırılmıştır. Bahsi geçen dosyadan Şirketin Moteli üçüncü kişilere kiralamak için 13.03.2002 tarihinde talepte bulunduğu, Belediye Encümeninin de 14.03.2002 tarih ve 2002-160 sayılı Kararı ile devre ilişkin onay verdiği anlaşılmaktadır. Taşınmaz dosyasında Belediye ve Şirketi arasındaki devre ilişkin kök sözleşme bulunmadığından devir yasağı bulunması hususu incelenememiştir. 2011 yılına kadar Muhtelif tarihlerde Belediye tarafından Şirket nezdinde kira tutarının güncellendiği ve ödeme talimatını içeren yazı yazıldığı görülmekle birlikte devir sözleşmesi temin edilemediğinden kira artışının hesabının nasıl yapıldığı tespit edilememiştir. 2011 yılında Şirket ile üçüncü kişi arasında 10 yıllık kira sözleşmesi imzalandığı, sözleşme süre sonu beklenmeksizin aynı kişi ile 26.02.2018 tarihinde sözleşmenin aynı hükümlerle tekrar 5 yıllığına uzatıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat ve sözleşme hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Belediye taşınmazlarının kiralanması işlerinin Devlet İhale Kanunu

kapsamında yapılması gerekmektedir. Tasarruf yetkisinin sadece işletme hakkı olan taşınmazla ilişkin devir işlemi yapılması ve İdarenin mülkiyetindeki taşınmazın Belediye Şirketi aracılığıyla ihale yapılmadan üçüncü kişilere devredilmesi meri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Sonuç olarak kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görev ve yetkili olanların hesap verme sorumluluğu kapsamında şeffaflık ve rekabeti sağlayacak şekilde tasarrufta bulunmaları gerektiği açıktır.

Ayrıca yukarıda belirtilen taşınmaz dosyalarında kira sözleşmeleri ve devir sözleşmeleri gibi esasa ilişkin dokümanların bulunmaması asli uygulama hatası olarak değerlendirilmiş olup konu ile ilgili olarak yapılacak sonraki işlemlerde mevzuata uygun işlem yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Belediye Şirketi aracılığıyla ihalesiz bir şekilde kiralanan taşınmazlarla ilgili olarak gerekli hukuki süreçlerin başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Belediye Taşınmazları Üzerine Kurulan İntifa Haklarından Bazılarında Uygulama Projelerine ve Kullanım Amaçlarına Aykırılıklar Bulunması

Belediye taşınmazlarından 2 adedi üzerine kurulan intifa hakkı ile ilgili olarak gerekli takiplerin yapılmadığı ve hukuki süreçlerin işletilmediği tespit edilmiştir.

Belediye Meclisinin 07.10.2010 tarih ve 105 sayılı Meclis Kararı ile intifa hakkı tesis edilen İspat Cami Mahallesi 607 ada ve 40 parselde bulunan taşınmazın, adı geçen Kararda “sosyal tesis” olarak kullanılması koşulu bulunmasına rağmen fiiliyatta gazino olarak işletildiği İdare kayıtlarından anlaşılmıştır. Ayrıca taşınmaza ilişkin ihale sözleşmesinin 2’nci maddesinde aynen;

“Keşan Belediye Meclisinin 07.10.2010 tarih ve 2010/105 sayılı kararına uygun olarak, İspat cami mahallesinde 70 pafta, 607 ada, 40 parselde 21718,54 m2 park alanı üzerine iş bu şartname ekinde yer alan uygulama projesine uygun olarak park düzenlemesinin ve tesislerin yapılarak 25 yıllığına intifa hakkının verilmesi suretiyle işletilmesi ve bu sürenin sonunda söz konusu parselin üzerindeki mevcut tesislerle birlikte belediyeye yüklenici tarafından hiçbir hak talep edilmeksizin devredilmesi işidir.”,

“Taahhüdün yapılmaması hali” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Sözleşme yapıldıktan sonra 2886 sayılı Kanunun 63. Maddesinde yazılı hükümler dışında yüklenicinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme

hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde idarenin en az 10 gün süreli ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm kurmaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.”

hükümleri yer almasına rağmen yapılan incelemede, İdarenin 01.11.2022 tarihli durum tespit tutanaklarından yapının bodrum+zemin+çatı katı arası şeklinde yapılması gerekirken 3 katlı bina şeklinde yapıldığı, kır düğün alanı olarak görünen yapının uygulama projesine uygun yapılmadığı ve uygulama imar planına göre resmi kurum alanı olan alana tecavüzlü olduğu görülmüştür. Ayrıca taşınmaz dosyasındaki dokümanlara göre imarı gereken çocuk oyun alanı ve evcil hayvan barınağı ile kafeterya ve satış birimlerinin inşa edilmediği, şelale ve göletin bulunmadığı, vaziyet ve yerleşim planında bulunan 24 adet piknik masasının yapılmadığı görülmüştür. Vaziyet planı ve yerleşim planı birlikte değerlendirildiğinde rekreasyon amaçlı sirkülasyon alanları ve yerleşimlerin örtüşmediğinden bahisle yerleşim planının genel olarak uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

İntifa hakkı tesis edilen diğer taşınmazla ilgili olarak yapılan incelemede, mevzuat gereği aşağıdaki bilgileri içermesi gereken şartnameye taşınmaz dosyasında rastlanmamış olup inceleme teknik bilgiler içeren “teknik şartname” üzerinden yapılmıştır.

08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Şartname: Yapılacak işlerin genel, özel, teknik ve idari esas ve usullerini gösteren belge veya belgeleri”,

“Şartnameler” başlıklı 7’nci maddesinde;

“İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanır.

Bu şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak aşağıdaki hususların da gösterilmesi zorunludur:

a) İşin niteliği, nevi ve miktarı,

b) Taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi, trampa edilmesi ve üzerlerinde mülkiyetin gayri aynı hak tesisinde tapu kayıtlarına göre yeri, sınırı, yüzölçümü, varsa pafta, ada ve parsel

numarası ve durumu” hükümleri yer almaktadır.

Yine Belediye Meclisinin 07.06.2012 tarih ve 79 sayılı Kararı ve Encümenin 13.09.2012 tarih ve 1591 sayılı Kararına istinaden Yeni Mahalle Eren Caddesi 1333 ada 1 parseldeki taşınmazla ilgili olarak intifa hakkı verilmesi suretiyle, park yapılması ve işletilmesi koşuluyla 20 yıllığına ihale edilmiştir. Taşınmaz dosyasında ihaleye ait idari şartname ve uygulama projesi bulunmadığından yapının şartlara uygun bir şekilde imar edilmesi hususu anlaşılammıştır. Teknik şartnamede sadece, inşaat işleri kapsamında imal edilecek betonun yapım ve döküm kuralları, peyzaj ve çevre düzenleme işlerinde kullanılacak malzemeler, yapılacak havuzun imalatında kullanılacak malzemeler, peyzaj işlerinde kullanılacak ağaçların türlerine ve çocuk oyun aletleri ile fitness aletlerine ilişkin olarak genel bilgilere yer verilmiştir. Teknik şartnamedeki hükümlerden, tesiste çocuk parkı ve fitness bölümü yer alması gerektiği anlaşılmaqla birlikte Belediye tespitlerinden tesiste halihazırda sadece düğün salonu işletmesi olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla yapının ihale amacına uygun imar edilmediği değerlendirilmiştir. Taşınmaza ilişkin İntifa hakkı sözleşmesinin “taahhüdün yapılmaması hali” başlıklı 10’uncu maddesinde;

*“Sözleşme yapıldıktan sonra 2886 sayılı Kanununun 63. Maddesinde yazılı hükümler dışında yüklenicinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde idarenin en az 10 gün süreli ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm kurmaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.”*hükmü yer almakta olup, taahhüdün şartnameye uygun yerine getirilmemesinin müeyyidesi fesih olduğu açıktır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat ve ihale dokümanlarının amir hükümleri gereği intifa hakkı tesis işlemlerinde kullanım amacına uygun işletilmeyen, uygulama projesi veya şartnamelere aykırı yapılmış olan mezkur 2 adet taşınmazla ilgili olarak gerekli hukuki süreçlerin başlatılması ve takip işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediye Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması ve İhalesiz Taşınmaz Kiralanması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bazılarının mevzuata aykırı olarak Belediye şirketine tahsis edildiği, bazılarının ise devir adı altında ihalesiz bir şekilde kiraya verildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin kanunlarında veya cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ve tahsis edilen taşınmazı amaç dışı kullanamayacakları belirtilmek suretiyle taşınmaz tahsisine ilişkin genel bir çerçeve oluşturulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, belediyelere mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacı taşımak şartı ile belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz tahsis etme ve kiraya verme yetkisi verilmiş; "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, belediyenin taşınmazlar üzerindeki tahsis ve üç yıldan fazla kiralama yetkisini Belediye Meclisi vasıtasıyla kullanması sağlanmış ve "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, Belediyelerin belediye meclis kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanına giren konularda kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği, süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği veya kiralama yapmak suretiyle kullanımlarına verebileceği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde ise, belediyelerin satım, kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, taşınmaz tahsisine ilişkin olarak kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı aranmaktadır. Buna göre belediyeler mülkiyetindeki taşınmazları mezkur kanun hükümleri çerçevesinde, ancak mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis veya devir edebileceklerdir. Diğer taraftan, taşınmazlarının kiraya verilebilmesi için Devlet İhale Kanunu hükümleri uyarınca ihale edilmesi gerekmektedir.

Ancak, İdarenin taşınmazlarına ilişkin iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin muhtelif tarihlerde mülkiyetindeki 6 adet taşınmazını Meclis Kararları ile sermayesinin tamamına sahip olduğu şirketine bedel karşılığı tahsis etmiş olduğu, 4 adet taşınmazını yine bedel karşılığı devretmiş olduğu ve 1 adet taşınmazını da ihale yapmaksızın

kiraya vermiş olduğu tespit edilmiştir. Belediye şirketlerine, özel hukuk tüzel kişileri olması hasebiyle meclis kararı ile taşınmazların tahsis edilmesi, devir adı altında kiraya verilmesi açıklanan mevzuat gereği mümkün değildir. Diğer taraftan, belediyeler mülkiyetinde bulunan taşınmazlarını tamamına ortak olduğu şirketler de dahil olmak üzere üçüncü kişilere kiraya verebilmesi ancak ihale yolu ile mümkündür. Dolayısıyla, söz konusu Meclis Kararları ile mülkiyetinde bulunan taşınmazların şirkete kullandırılması mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, mevzuata aykırı yapılan tahsis, devir ve kiralama işlemlerinin sonlandırılması ve mezkur taşınmazların kiralama işlemlerinin de Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Minibüs, Servis ve Ticari Plaka Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Belediye sınırları içerisinde hizmet gösteren minibüs plaka(M), servis plaka(S) ve taksi plaka(T) hatlarının süresiz ve ihalesiz bir şekilde tahsis edildiği tespit edilmiştir.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il ve ilçe trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari plaka verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Ticari plaka verilebilmesi için;

a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak, b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek, c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız

birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.”,

“Ticari plakanın verilme usul ve esasları” başlıklı 5’inci maddesinde aynen;

“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara verilir.

a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur.

b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir.

c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir.

d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5’i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.” denilmektedir.

Muhtelif tarihlerde verildiği görülmekle birlikte en son 18.01.2001 tarih ve 2001/01 sayılı İlçe Trafik Komisyonu kararı ile ihale edilen minibüs plakalarının bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen Usul ve Esaslar çerçevesinde, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla ilçe trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak yapılan incelemede, söz konusu 93 adet m plaka hattının İlçe Trafik Komisyonu tarafından ihalesiz ve süre belirtilmeksizin verildiği görülmüştür.

Öte taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15’inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin de görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin

hakların belediyelere ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde kullanılması gerekmektedir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki ilçe trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır.

Yine servis plaka hatlarının yukarıda bahsedilen usulle ihale edilmesi gerekirken 3 adet plaka hattının Belediye tarafından ihale yoluyla 2016 ve 2017 yıllarında süresiz verildiği, 40 adedinin 2006 ve 2007 yıllarında Encümen Kararı ile 10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen şartlarda rekabeti sağlayacak şekilde ihale edilmeden, halihazırda bu işle iştigal edenlerin plakalarının tescil edilmesi suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Sonuç olarak toplamda 43 adet işlemde mevzuata aykırı tahsis yapıldığı görülmüştür.

Ayrıca 12.08.1998 tarih ve 1998/4 sayılı İl Trafik Komisyonu Kararı ile 2000 adet taksi plakası tahsisine cevaz verildiği görülmüştür. Karara istinaden Belediye Encümeni tarafından 2007/1228, 2008/1321 ve 2016/1387 sayılı Kararlar ile toplam 139 adet t plakanın süresiz ve ihalesiz bir şekilde, durak bazında üye sayıları belirlenip muhtelif tarihlerde tahsis işlemleri yapılmıştır. Yapılan hat tahsis ve devir işlemlerinin değerlendirmelerinde Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen şartlardan olan geçim kaynağı şoförlük olması hususu göz önünde bulundurulmadan işlem yapıldığı görülmüştür.

Danıştay 13'üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,

- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık

olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

• Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiğine hükmetmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; "... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödmeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır." Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki istikrar kazanmış diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10'uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararı; "...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir." şeklindedir.

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları doğrultusunda, Belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz veya ihalesiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

Danıştayın görüşü ile paralellik gösteren 04.05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı konuyla ilgilidir. Anılan mahkeme kararında özetle;

•Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılincaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri

ücretler karşılığında davacılara yer gösterildiği ve faaliyetleri kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumunun davacılarda uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” iptali anlamına geldiği,

- Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa’ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin “kanunilik ilkesini” karşıladığını ve “kamu yararı amacını” sağlamaya yönelik olduğu,

- Ölçülülük ilkesinin; elverişlilik, gereklilik ve orantılılık alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik ilkelerinin sağlandığı,

- Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruçuların alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruçuların toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruçuların bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruçuların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvuruçular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruçuların bu nedenle karşılaşacakları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruçulara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiğine karar verilmiştir.

Yukarıda belirtilen Karar çerçevesinde, ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini

hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Belediye tarafından mevcut hat sahiplerine tahsis işleminin kazanılmış hak sayılamayacağı, makul olarak değerlendirilebilecek süre verileceği ihale tarihine kadar mühlet tanınacağı ve uygun rekabet şartları içerisinde kendilerinin de sürece katılabilecekleri belirtilerek mevzuata uygun bir şekilde ihale yoluyla yeniden tahsis işlemi yapılmasında mevzuata uyarlılık olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Su Sayaçlarının Yasal Süresinde Muayenelerinin Yapılmaması ve Sayaçların Okunmaması Nedeniyle Kayıp Kaçak Miktarının Önemli Seviyede Gerçekleşmesi

Belediyenin önemli maliyet ve aynı zamanda gelir kaynaklarından olan su satış hizmetinde, yasal zorunlulukların takip edilmemesinden ve hatların yenilenmemesinden dolayı kayıp kaçakların meydana geldiği ve İdare gelirlerinin olumsuz etkilendiği görülmüştür.

11.01.1989 tarih ve 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu' nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Uzunluk, alan, hacim, ağırlık ölçüleri, areometreler, hububat muayene aletleri, elektrik, su, havagazı, doğalgaz, akaryakıt sayaçları, taksimetreler, naklimetreler, akım ve gerilimölçü transformatörleri ile demiryolu yük ve sarnıçlı vagonlarının muayenesi, ayarlanması ve damgalanması bu Kanun hükümlerine göre yapılır.",

"Muayeneler" başlıklı 9'uncu maddesinin b fıkrasında;

"Periyodik muayene: Belli sürelerde olmak üzere, bu Kanun kapsamına giren ölçü ve ölçü aletleri için yapılan genel muayenedir.",

"Yasaklar" başlıklı 14'üncü maddesinin d fıkrasında;

"Damgası kopmuş, bozulmuş, periyodik muayene zamanında müracaat edilmemiş veya damga süresi geçirilmiş veya damgaları iptal edilmiş ölçü ve ölçü aletlerinin kullanılması, satışa arzı veya satılması, alım satım yerlerinde bulundurulması, damgaları iptal edilmiş ölçü ve ölçü aletlerinin, tamirlerinden sonra tekrar muayene ve damga yaptırılmadan sahiplerine teslimi,

...

Yasaktır.”,

“Çeşitli hükümler” başlıklı beşinci bölümünün “Belediye ölçüler ve ayar memurluğu” başlıklı 20’nci maddesinde;

“Her belediye özellikle muayene ve damgalama işlerinde çalıştırılmak üzere, iş hacmine göre asgari bir ölçüler ve ayar memuru görevlendirmek mecburiyetindedir.”,

hükümleri yer almaktadır.

Mezkur Kanun’a dayanılarak çıkarılan 24.07.1994 tarih ve 22000 sayılı Ölçü Ve Ölçü Aletleri Muayene Yönetmeliği’ nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu yönetmeliğin amacı, 3516 Sayılı “Ölçüler ve Ayar Kanunu” nun 9 uncu maddesinde gösterilen ilk, periyodik ve ani muayenelerle şikayet ve stok muayenelerinin usul ve esaslarının tespiti ve bunların kimler tarafından, ne şekilde ve ne suretle yapılacaklarını ve muayeneye tabi ölçü ve ölçü aletleri sahiplerinin veya bunları kullananların görev ve sorumlulukları ile tabi olacakları yükümlülükleri belirlemektir.”,

“Periyodik muayene” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Nakl metre ve hububat muayene aletlerinin periyodik muayenelerinin iki yılda bir, elektrik, su ve gaz sayaçlarının periyodik muayenelerinin ise on yılda bir yaptırılması zorunludur.”,

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, su sayaçlarının periyodik bakımlarının kullanıcıları tarafından azami 10 yıllık sürede yaptırılması ve gerekli kontroller üzerine kullanıma devam etmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Yasal düzenlemelerin amacının, gerektiği gibi çalışmayan, kullanım ömrünü tamamlamış veya teknolojik olarak kullanımı uygun olmayan sayaçların tespit edilmesi ve işlevsel hale getirilmesi olduğu ortadadır. Gereği gibi çalışmayan veya kayıp ve kaçağa sebep olabilecek sayaçların kullanımdan kaldırılmaları tüketimde adaleti sağlamakla birlikte ücret mukabili görülen hizmetin devamlılığı için elzemdir.

Belediyenin sunduğu hizmetin maliyetlerini arttıran diğer faktör ise su hatlarının

yenilenmemesi dolayısıyla meydana gelen arıza ve patlamalardır. Konu ile ilgili olarak 08.05.2014 tarih ve 28994 sayılı İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Su kayıplarının azaltılması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"İdareler su kayıp oranlarını, bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden itibaren, büyükşehir ve il belediyelerinde 5 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 4 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine; diğer belediyelerde 9 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 5 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlüdürler. Bu kapsamda, bu Yönetmelik uyarınca çıkarılacak Teknik Usuller Tebliğinde verilen yöntemler çerçevesinde gerekli faaliyetler yürütülür." hükmü yer almaktadır.

Belediyenin su hizmeti sunumu için m3 bazında maliyeti 31.08.2022 tarihinde İdare tarafından tespit edilmiş olup kayıp ve kaçak dahil maliyetin 15.33 TL olduğu, kayıp ve kaçak miktarın hesaba dahil edilmediği meblağın ise 7,10 TL olduğu görülmüştür. Satılan suyun fiyatı ise aynı tarihte 7,18 TL' dir. Satış bedeli ile maliyet bedeli karşılaştırıldığında, m3 birim fiyatının Meclis Kararı ile artırılması, kayıp kaçak oranının azaltılması ve halihazırdaki eskimiş su taşıma sistemlerinde meydana gelen arızalardan kaynaklanan firelerin düşürülmesi hizmetin Belediyeye maliyetinde önemli bir düşüşe katkı sağlayacaktır.

Bu itibarla, kayıp, kaçak ile eski hat kullanımından dolayı maliyetlerin yüksek oluşu nedeniyle gerekli kontrol ve yenileme işlemlerinin yapılması, Meclis Kararı ile belirlenen satış fiyatının güncellenerek gelir/gider farkının azaltılmasında Belediyenin menfaati olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Belediyenin Su Satış Gelirlerinde, Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Tahsil Aşamasında Muhasebeleştirilmesi

İdarenin su satışlarından kaynaklanan Katma Değer Vergisinin, vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi aşamasında tahakkuk ettirilmesi gerekirken gelirin tahsilat aşamasında muhasebeleştirildiği ve beyan edildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Vergiyi doğuran olay: ...

g) Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların bedellerinin tahakkuk ettirilmesi,

...

Anında meydana gelir”,

26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği’nin “I-MÜKELLEFİYET/Ç-VERGİYİ DOĞURAN OLAY/1-Vergiyi Doğuran Olayın Meydana Gelmesi” başlıklı bölümünde;

“3065 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinde vergiyi doğuran olayın hukuki şartları, vergiye tabi işlemlerin özelliklerine göre ayrı ayrı tayin ve tespit edilmiştir. ... Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların ilgili müesseselerce bedellerinin tahakkuk ettirilmesi ile vergiyi doğuran olay meydana gelir.

Kanununun (2/3) üncü maddesi uyarınca su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri dağıtımlar mal teslimi sayılmıştır. Ancak, bu tür malların teslimi önceden gerçekleştirildiği halde bu aşamada vergilendirilmesi mümkün olmadığından Kanununun bu maddesine dayanılarak vergilendirme, bunların bedellerinin hesaplandığı anda yapılır. Ayrıca vergiyi doğuran olay bu malların bedellerinin tahakkuk ettirildiği, yani bedelin hesaplanarak tahsiledilebilir hale geldiği anda meydana gelmiş sayılır. Bu mükelleflerin mal bedellerini tahsil edip etmemeleri vergiyi doğuran olay açısından önemli değildir. Sonradan tahakkuk tutarlarında meydana gelebilecek değişiklikler Kanununun 35 inci maddesi hükmüne göre düzeltilir. ...”

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 293’üncü maddesinde;

“Bu hesap, teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılır.”,

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, su, elektrik, gaz ve benzeri enerji dağıtım ve kullanımlarında bunların bedellerinin ilgili kurumlarca tahakkuk ettirilmesi anında katma değer vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana gelmektedir. Dolayısıyla söz konusu gelirin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın hizmet bedeli tahakkuk ettirildiğinde yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda (su abonelerinin sayaçlarının belediye görevlileri tarafından okunarak su fatura bildirimini düzenlendiğinde) katma değer vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana geldiğinden katma değer

vergisinin hesaplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin su satışı gelirlerinde katma değer vergisinin, gelirin tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında hesap edildiği görülmüştür. Bu durumda su satışı gelirlerine ilişkin katma değer vergisi geliri tahakkuk ettiği dönem katma değer vergisi beyannamesine dahil edilmesi gerekirken gelirin tahsil edildiği dönem beyannamesine dahil edilmekte, bir başka deyişle idarenin vergi dairesine verdiği beyannameleri de hatalı düzenlenmektedir. Ayrıca bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırı uygulama nedeniyle, tahsilatı yapılmayan su satış gelirin'e ilişkin katma değer vergisi vergi dairesine bildirilmediğinden, İdarenin vergi dairesine verdiği bildirim bu bakımdan da hatalı olmaktadır. Fiili durumun önerimiz doğrultusunda düzeltilmesinde mevzuata uyarlılık olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Asansör Muayene Kuruluşunca Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden Alınması Gereken İdare Payı İçin Belediye Meclisince Karar Alınmaması

A tipi muayene kuruluşu tarafından Belediyeye aktarılabacak olan periyodik kontrol ücreti oranının Belediye Meclisi tarafından belirlenmediği ve doğrudan Belediye Başkanı ile yetkili asansör kuruluşu arasında protokol yapıldığı görülmüştür.

İlçe sınırları içerisindeki hizmete sunulan asansörlerin tescil ve periyodik kontrolleri, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" 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 sorumluluğundadır.

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.

(2) Bir sonraki yıl için geçerli sayılacak olan taban ve tavan fiyatları, 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca o yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirilecektir.

oranı kadar takip eden yılın Ocak ayı itibarıyla arttırılır ve Bakanlık tarafından ilan edilir.

(3) Periyodik kontrol ücreti, ilgili idare karar organı tarafından belirlenen fiyatın ilgili idare payı ile birlikte KDV hariç toplamına eşittir.” hükmü yer almaktadır.

Bilindiği üzere, belediyelerde karar organı belediye meclisleridir. Bu sebeple yetkilendirilecek muayene kuruluşu ile Keşan Belediye Meclisince protokol imzalanması ve İdare payına ilişkin oranın tespit edilmesi uygun olacaktır. Ancak Belediye ile firma arasında yapılan protokol incelendiğinde, Belediye Meclisi tarafından bu hususta karar alınmadığı ve doğrudan Belediye Başkanı ile protokol yapıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, asansör muayene kuruluşu tarafından Belediyeye aktarılacak olan periyodik kontrol ücretinin oranına ilişkin Belediye Meclisince karar alınması ve bu orana muayene kuruluşu ile İdare arasında imzalanan protokolda yer verilmesi gerekir.

BULGU 10: Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğine Aykırı İşlem Yapılması

Belediyenin, özel sermayeli bankalar aracılığıyla gerçekleştirilen otomatik ödeme ve elektronik tahsilatlarının 5 gün blokeli olarak tutulduktan sonra serbest bırakıldığı daha sonra kamu sermayeli bankalardaki İdare hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin kapsamının belirlendiği 2'nci maddesinin (d) bendinde belediyelerin bu Yönetmelik hükümlerine tabi oldukları, 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar hükümlerinin saklı kalması kaydıyla, kurumların 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 kullanabilecekleri, bu kuruluşların kamu kurumları adına tahsil ettikleri tutarları anlaşma yaptıkları yurt içinde yerleşik bankalarda ilgili kamu kurumu adına açılacak hesaplara işlem yapılan gün içerisinde aktarmak zorunda oldukları, 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 aktarılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, mezkûr Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde, Yönetmelik kapsamında yer alan kurum ve muhasebe yetkililerinin Yönetmelik hükümlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Mezkûr hükümlerden de anlaşılacağı üzere, belediyeler kamu sermayeli bankalar dışında yurt içinde yerleşik diğer bankalar aracılığıyla da faaliyetleri için tahsilat ve ödeme işlemlerini gerçekleştirebilirler. Ancak gerçekleştirilen tahsilatlar, Belediyenin bankalar nezdindeki hesaplarına gün içerisinde aktarılarak takip eden iş gününde İdarenin kamu sermayeli bankadaki hesabına gönderilmek zorundadır. Bunun istisnası ise yukarıda açıklandığı üzere azami 20 gün içerisinde aktarılma süresi tanınmış kredi kartı ile yapılan tahsilatlardır.

Bu kapsamdaki İdare protokollerinin incelenmesi sonucunda, kamu sermayeli bankalar dışındaki diğer bankalar aracılığıyla (Denizbank, Garanti Bankası, İNG Bank, vb.) otomatik ödeme veya elektronik olarak yapılan tahsilat işlemlerinin (Su bedeli, çevre temizlik ile emlak vergisi vb. tahsilatlar) izleyen gün aktarılması gerekirken 5 gün süre ile blokeli olarak tutulduktan sonra serbest bırakıldığı daha sonra Belediyenin kamu sermayeli bankalar nezdindeki hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği gereğince İdarenin bankalar aracılığıyla yapacakları, kredi kartı dışındaki tüm tahsilatlarının, işlemin gerçekleştiği günü takip eden iş gününde kamu sermayeli bankalar nezdinde bulunan hesaplarına aktarması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre hacedilemez nitelikte olan vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerinin de bulunduğu ve hacedilemeyen gelirlerinin ayrı bir banka hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde; özel yasalarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında;

"Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve

kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.”

Hükmü ile belediyenin haczi mümkün olmayan gelirleri sayılmıştır.

Ayrıca 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde; belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar da Kanun ile vergi hükmünde kabul edildiğinden haczedilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemelerde, Kurumun vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerinin de bulunduğu görülmüştür. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczedilebilir gelirlerle aynı banka hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki paraların haczedilemeyen vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yahut haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

Belediyelerin bu nitelikteki hesapları, yargı mercileri tarafından “havuz hesabı” olarak nitelendirilmektedir. Nitekim Yargıtay 12'nci Hukuk Dairesi'nin 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı kararında da “...borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanması ve birbirine karıştırılması, haczedilmezlik hakkından feragat olarak kabul edilmelidir.” denilmektedir.

Mevzuatta yer alan haczedilemezlik kuralı, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğine haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçlamıştır. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için Kurumun “havuz hesabı” uygulaması yerine, haczedilemez nitelikte olan vergi, resim ve harç gelirlerinin ayrı bir banka hesabında izlemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 12: Muafiyet ya da İndirim Hakkı Bulunmayan Bazı Gruplara Ücret Karşılığı Sunulan Hizmetlerde İndirimli veya Ücretsiz Tarife Uygulanması

Belediyenin gerçekleştirdiği faaliyetlere ilişkin olan ücret tarifesinde, bazı kişi veya kurumlara yasal dayanağı olmadan indirimli veya ücretsiz tarife uygulandığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında

belediyelerin de içinde olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasında ise, bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların Cumhurbaşkanlığı (02.07.2018 tarihi öncesi Bakanlar Kurulu) tarafından tespit edilebileceği belirtilmiştir.

28.01.2002 tarihli 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile gaziler, şehit ve gazi, dul ve yetimleri, engelliler, öğrenciler ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamındaki kişiler 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan indirim uygulanamaz hükmünden muaf tutulmuştur. Diğer yandan, 4736 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden itibaren muhtelif tarihlerde Bakanlar Kurulu Kararları ve Cumhurbaşkanlığı Kararları çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. Ancak tanınan muafiyetler arasında belediye personeli, kamu kurum ve kuruluşlarına veya kamuya yararlı dernekler ile vergi muafiyeti tanınan vakıflara özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Belediyenin 2022 yılı ücret ve gelir tarife cetvelinin incelenmesi sonucunda, "kapalı otopark aylık abonelik ücretlerinde" Belediye personeline %50 indirimli ücret belirlendiği görülmüştür. Ayrıca Belediyenin sunmuş olduğu ücrete tabi bazı faaliyetler için gelir tarifesinde kamu yararına faaliyet gösteren dernek, vakıf, ücretsiz yurt vb. kuruluşların bedelsiz yararlanacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından; Mali Hizmetler Müdürlüğüne düzeltici işlem tesis edilmesi talimatı verildiği ancak otopark bedellerinin Belediye personeline indirim uygulanacak şekilde belirlenmesi hususuna ilişkin olarak Kurumun otopark gelirlerinin Belediye tarafından elde edilmediği, 2886 sayılı Kanun uyarınca otopark işletmesini alan Şirketin elde ettiği ve doğrudan Belediyenin otopark kullanım ve aboneliklerinin bulunmadığı ifade edilmiştir. Ancak Belediye tarafından her ne kadar İdare uhdesinde bir otopark bulunmadığı ve bu yolla herhangi bir gelirin doğrudan Kurum tarafından tahsil edilmediği ifade edilmişse de ilgili otoparkların işletilmesi ihalesini alan Şirket Belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu Şirkettir. Belediye Şirketleri de yukarıda yer verilen 4736 sayılı Kanun kapsamındadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak kendilerine indirim uygulanamayacak kişi veya kuruluşlara ücretsiz veya indirimli tarife belirlenmesi nedeniyle İdare gelirleri olumsuz etkilenmekte olup uygulamanın mevzuata uygun şekilde

düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Tadilat Ruhsatlarının Emlak Vergisi Tahakkuku Yapan Birime Bildirilmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması

Belediye sınırları içerisinde bulunan yapılardan, yapı tadilat ruhsatı alanların İmar Müdürlüğü tarafından emlak vergisi tahakkuku yapan birime bildirilmemesi dolayısıyla İdarenin gelir kaybına uğradığı düşünülmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5'inci maddesinde; *'yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yer altı ve yer üstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir.'* denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'inci maddesinde;

'Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır.

...'' denilerek İmar Kanunu'nun 26'ncı maddesinde belirtilen istisna dışında 5'inci maddedeki yapı tanımına giren her tesis için yapı ruhsatı alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yine İmar Kanunu'nun 32'nci maddesine göre ruhsatsız veya ruhsatına aykırı yapıların masrafları yapı sahibine ait olmak üzere belediyece yıktırılması ve belediye tarafından sorumlular hakkında İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde belirlenen idari para cezalarının ve diğer idari müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bina tabiri" başlıklı 2'nci maddesinde;

'Bu kanundaki bina tabiri, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsar.

Bu kanunun uygulanmasında Vergi Usul Kanunu'nda yazılı bina müteammimleri de bina ile birlikte nazara alınır.

Yüzer havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ve nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz.' denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesi ise; *'Bina Vergisini, binanın*

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

Bir binaya paylı mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleflerdir. Elbirliği mülkiyette malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar.’’ şeklinde hükme bağlanmıştır.

Emlak vergisinin, binalarda tadil ruhsatı alınan ve yeni haliyle emlak vergisi tutarını değiştiren fiili durum üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Belediyenin tadilat ruhsatları İmar Müdürlüğü tarafından verilmekte olup emlak vergisi tahakkukları ise Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Tahakkukların fiili durum üzerinden yapılmasını ve Belediye gelirlerinin olumsuz etkilenmemesini teminen, tadilat ruhsatlarının tahakkuk birimine bildirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Emlak Vergisi Muafiyeti Tesis Edilen Mükelleflerin, Muafiyet İçin Gerekli Şartları Sürdüğüünün Tespiti Konusunda Etkin Bir Kontrolün Bulunmaması

Belediye tarafından, indirimli emlak vergisinden yararlanan mükelleflere ilişkin olarak gerekli kontrollerin yapılmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir ifadesine yer verilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanı (02.07.2018 tarihinden önce Bakanlar Kurulu) Kararı ile sıfıra kadar indirilebileceği düzenlenmiştir.

2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2007 ve müteakip yıllar için yukarıda bahsedilen durumlarda bina vergisi oranının sıfır olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

İndirimli bina vergisinden ('0' oranlı vergi) yararlanacak kişi ve kişilerin sağlaması gereken şartlar yukarıda yer alan Kanun hükmüyle birlikte Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğlerinde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Buna göre, çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren ve uygulamaya yönelik düzenlemeleri içeren Genel Tebliğler ile Bakanlar Kurulunca belirlenecek indirimli vergi oranından, Türkiye'de brüt yüz ölçümü 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olan

veya tek meskenin intifa hakkına sahip bulunan; Kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup 18 yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenler, Gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığından ibaret bulunanlar, gaziler, şehitlerin dul ve yetimleri ve engelliler şartlarını taşımaları ve gerekli belgeleri ibraz etmeleri halinde istifade edeceklerdir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından muafiyet hakkı tanınan ve '0' oranlı Emlak Vergisi uygulanan 762 adet emekli, 129 adet geliri bulunmayan, 352 adet engelli ve 7 adet şehitlerin dul ve yetimleri olmak üzere mükellefin bulunduğu, bu kapsamda bulunan toplam 1250 kişinin bulunduğu tespit edilmiştir. Söz konusu mükelleflerle ilgili olarak, indirim şartlarını taşıma durumlarının her yıl kontrol edilmesi ve gerekirse vergi tahakkuku yapılması gerekmektedir.

İndirimli 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 girişi veya çıkışı, emekli aylığı dışında gelir veya ücretin olup olmadığının elektronik ortamda sorgulaması ya da belirli dönemlerde bilgi alınarak güncel durumların takip edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca vergi daireleri üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığı veya Gelir İdaresi Başkanlığı ile yapılacak protokolle ya da belirli dönemlerde yapılacak kontrollerle ticari, sınaî ve meslek kazanç kapsamında gelir elde edilmesi durumunda mükellefiyet tesisi sorgulanmalı ve araştırılmalıdır.

Sonuç olarak, indirimli emlak vergisi uygulanacak mükelleflerin gerekli şartları sürdürmelerinin kontrolünü teminen etkin bir takip, tetkik ve araştırma mekanizmasının kurulması gerekmektedir. Önerimiz doğrultusundaki uygulamayla, emlak vergisi gelir kaybının önleneceği, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükelleflerin tespit edileceği ve durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin, cezalı ve gecikme faizi ile birlikte tahsili sağlanacak olup İdare gelirlerinin olumlu etkileneceği değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Dernek Binalarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Tesis Edilmemesi

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan ve İdarenin sunmuş olduğu çevre

temizlik hizmetlerinden yararlanan derneklere ait binaların çevre temizlik vergilerinin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin, binaların kullanımı ile başlayacağı düzenlenmiştir. 2464 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, hangi kurum ve kişilerin çevre temizlik vergisinden muaf oldukları belirtilmiş, gerek anılan maddede gerekse 2464 sayılı Kanun'un ilgili diğer maddelerinde derneklere ait binalardan çevre temizlik vergisi alınmayacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Yine derneklere ilişkin bu konuda bir muafiyet tanıyan başkaca bir hüküm de bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda, gerek 2464 sayılı Kanun gerekse de ilgili diğer mevzuatta muafiyete ilişkin bir hüküm bulunmadığından tüm derneklere ait binalardan çevre temizlik vergisi alınmalıdır.

Ancak, Belediyenin çevre temizlik vergisi mükelleflerinin incelenmesi sonucunda, toplam 7 adet dernek binasına ait çevre temizlik vergisinin alınmakta olduğu görülmüştür. Edirne İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğü kayıtlarına göre İlçe sınırları içerisinde, aktif olarak faaliyet gösteren toplam dernek sayısının 112 olduğu görülmüş olup bunlardan 88 adedinin çevre ve temizlik vergisini Keşan Belediyesinin alması gerektiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla, ilçe sınırları içerisinde aktif olarak faaliyet gösteren ve mükellef olması gereken derneklerden sadece %7,96'sının vergi ödediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; yukarıda belirtilen 88 adet derneğin çevre ve temizlik vergisi mükellefiyetlerinin ilgili birim tarafından 13.06.2023 tarih ve 47585 sayılı cevabi yazı ile tamamlandığı ifade edilmiştir. Ancak, tespitimiz üzerine 2023 yılında yapılan bu düzeltici işlemin 2022 yılında uğranılan gelir kaybını telafi etmediği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin gelir kaybına uğramaması adına ilçe sınırları içerisinde aktif olarak faaliyet gösteren derneklerin tespiti amacıyla belirli aralıklarla ilgili Müdürlük ile yazışmaların yapılarak takibinin yapılması ve alınan bilgiler doğrultusunda faaliyet gösteren tüm derneklerden çevre temizlik vergisinin alınması gerekmektedir.

BULGU 16: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin, takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Aynı Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik’te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücret tarifesi üst sınır tablosu Yönetmelik’e eklenmiştir. İlgili tablo incelendiğinde, ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olan yerlerde söz konusu ücretlerin ilçe belediyesi tarafından alınacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerecin geçiş hakkı ücretlerine ilişkin olarak “gelir ve ücret tarifesinde” herhangi bir belirlemenin yapılmadığı dolayısıyla herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işleminin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince İdare tarafından geçiş hakkı ücret tarifesinin belirlenmesi ve bu tarifeye istinaden ilgili ücretlerin tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Yevmiye Sisteminde Geriye Dönük Olarak Kayıt Yapılması ve Boş Yevmiyelerin Bulunması

Belediyenin yevmiye defterinde yevmiye numaralarının boş bırakılarak müteselsil sıra takip edilmediği ve geriye dönük kayıt yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43’üncü maddesinin birinci fıkrasında,

muhasebe işlemlerinin, yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler halinde önce yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, buradan usulüne göre büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine sistemli bir şekilde dağıtılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde, yevmiye defterinin, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olduğu bildirilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde de; kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği ifade edilmiştir.

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

Yapılan incelemede, 1159 adet yevmiye numarasının boş bırakılarak muhasebe kayıtlarının yapılmaya devam edildiği, 56 adet yevmiyede ise geçmişe yönelik kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, muhasebe kayıt sisteminin ürettiği verilerin güvenilirliğini güvence altına almak amacıyla muhasebenin temel ilkelerine ve yasal düzenlemelere aykırılık teşkil eden bu tür uygulamalara son verilmesi ve sonradan tespit edilen eksik ya da hatalı kayıtların muhasebe ilkeleri ve ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi

gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

"Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir. Emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisi sorumludur.

320-Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi sonucunda, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Belediye Zabıta Yönetmeliğine Aykırı Olarak, Zabıta Personeline Zabıta Hizmeti Dışında Başka Görev Verilmesi

Yapılan incelemelerde, Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne aykırı olarak zabıta personelin başka birimlerde istihdam edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Zabitanın görev ve yetkileri" başlıklı 51'inci maddesinde; belediye zabıtasının, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla

görevli olduğu vurgulanmış, belediye zabıta teşkilâtının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimlerin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye Kanunu'nun 51'inci maddesine dayanılarak belediye zabıta teşkilatının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını, zabıta memurlarının nitelikleri ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek üzere Belediye Zabıta Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmelik'in, zabıta teşkilatının kuruluşunu düzenleyen 5'inci maddesinde; beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, zabıta teşkilatı için; ihtiyaç duyulacak norm kadroya uygun olarak birimler kurulabileceği ve hizmetin gereğine ve yoğunluğuna göre, imar, çevre, sağlık, trafik ve turizm gibi kısımlara ayrılabilmesi ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 42'nci maddesinde ise zabıta personeline, zabıta hizmeti dışında başka bir görev verilemeyeceği düzenlenmekte olup ancak olağanüstü hallerde mülki amir veya belediye başkanının emri ile geçici olarak hizmetin gerektirdiği başka görevlerin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Keşan Belediyesi zabıta kadrosunda yer alan personelden 5 kişinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak başka birimde ve süreklilik arz edecek şekilde görevlendirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu görevlendirme işlemlerinde mevzuata uyarlılık olmadığından uygulamanın yukarıda yer verilen mevzuata uygun hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularda Hükümler Konulması

İdare ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM-BEL-SEN) arasında akdedilen ve 01.01.2022 tarihinden itibaren geçerli olan sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan ve sözleşmenin konusu olmayan, Belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, personele muhtelif günlerde izin verilmesi vb. gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi hükümleri

çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

Ancak, İdare ile yetkili sendika Tüm-Bel-Sen arasında akdedilen sosyal denge

sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, personele muhtelif günlerde izin verilmesi vb. konularda mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

- “Sosyal çalışmalarda yardımcı olmak” başlıklı 12’nci maddesinde, Belediyenin sendika tarafından yapılacak olan eğitim, seminer ve benzeri çalışmaları için salon, araç ve gereç temini sorumluluğu yüklenmiş,

- “Kreş (Çocuk bakım evi)” başlıklı 14’üncü maddede, belediyenin en az 50 çalışanı bulunan hizmet birimlerinde çalışanların çocuklarının yararlanmasına yönelik kreş veya anaokulu açacağı belirtildikten sonra mevcut veya açacağı kreş veya anaokullarından çalışanların çocuklarının ücretsiz yararlandırılacağı ifade edilmiş,

- “Sosyal çalışmalardan yararlanma” başlıklı 15’inci maddede, Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu bulunan, Belediye ya da özel kurumlarca işletilen lojman, kamp, kreş, etüt, spor, kültür ve benzeri tesislerden çalışanların eş ve çocuklarının ücretsiz yararlandırılacağı belirtilmiş, devamında ise çalışanların talebi halinde hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçlarından ücretsiz yararlandırılacağı ifadesine yer verilmiş,

- “Sendikal izinler” başlıklı 21’inci maddesinde, sendika faaliyetlerine katılacak personele yasal izinler dışında yılda 20 iş gününe kadar izin verileceği düzenlenmiş,

- “Diğer haklar ve ücretli izinler” başlıklı 23’üncü maddesinde, sözleşmeden yararlanan belediye çalışanlarının ailesinin şikayeti üzerine aile içi şiddet uyguladığı tespit edilmesi durumunda, sözleşmede yer alan mali ve sosyal yardımlardan elde ettikleri elinden alınarak, bunların eşine ödeneceği belirtilmiş ve devamında 8 Mart Dünya Kadınlar Gününde kadın çalışanların ücretli izinli sayılacağı ifade edilmiş,

- “İş sağlığı ve güvenliği” başlıklı 24’üncü maddede, işverene Kurumda ilk kademe sağlık hizmeti vermek üzere Kurum tabibi bulundurma yükümlülüğü getirilmiş ve tüm personele yılda bir kez tam teşekküllü sağlık taraması yapılacağı belirtilmiştir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge

tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Diğer bir ifadeyle, iç mevzuatımıza uygun olarak; Belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, personele muhtelif günlerde izin verilmesi vb. konuların düzenlenme metni; kanunlar ya da 4688 sayılı Kanun'un 28 ve 29'uncu maddelerine göre akdedilen toplu sözleşmelerdir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmeleri, sadece sosyal denge tazminatının düzenlendiği metinler olmalıdır.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

İdarede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı 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'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller 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 iki yüz yirmi Türk Lirası (2022 yılı için 755 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 kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede İdarede görev alan kadrolu 73 işçinin toplam 2283 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, İdarenin ek mali külfete maruz bırakılmamasını da teminen çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında kullanılması gerekmektedir.

BULGU 22: Temsil Ağırlama Bütçesinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimce de Kullanılması

Başkanlık makamı tarafından kullanılması gereken temsil ağırlama ödeneğinin aynı zamanda Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün bütçesine ödenek konulmak suretiyle harcandığı

görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 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, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsar."* denilmekte, aynı Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde; *"Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabidir..."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Belediye Başkanının üst yönetici sıfatı ile Belediyeyi temsile yetkili olduğu ve temsil ağırlamaya ilişkin giderlerin de kendi takdir yetkisinde bulunduğu açıktır.

Ancak, İdarenin temsil ve tanıtma giderlerinin incelenmesi neticesinde, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün bütçesine 1.000.000,00 TL temsil gideri ile 50.000,00 TL tanıtma gideri olmak üzere toplam 1.050.000,00 TL temsil ağırlama ödeneği konulduğu tespit edilmiştir. Aktarımlarla birlikte ilgili Müdürlük tarafından yıl içerisinde toplam bu kapsamda 3.631.690,43 TL harcama yapıldığı tespit edilmiştir. Halbuki, temsil ağırlama ve tören giderleri ödeneğinden harcama yetkisi sadece belediye başkanına özgü olduğundan başkanlık makamı dışında başka bir harcama birimince kullanılmaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, temsil, ağırlama bütçesinin Başkanlık makamı dışında, diğer harcama birimlerinin bütçelerine ödenek konulmak suretiyle kullanılmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 23: Serbest Tüketici Durumundaki Belediyenin Elektrik Enerjisi Alımları İçin İhale Yapmaması

Serbest tüketici durumunda olan Belediyenin elektrik enerjisi ihtiyacını elektrik dağıtım şirketinden ihale yapmaksızın karşıladığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi uyarınca, Kanun'a tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmektedir.

Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

“Bu Kanunun uygulanmasında, Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları, ifade eder.” hükmü yer almaktadır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nda ise,

“Serbest tüketici: Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimi bulunduğu veya iletim sistemine doğrudan bağlı olduğu veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi ifade eder.” şeklinde tanımlamıştır.

Diğer yandan, Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği’nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4’üncü maddesinde; serbest tüketicinin, Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması, iletim sistemine doğrudan bağlı olması veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi ifade edeceği,

“Serbest Tüketici Kapsamı ve elektrik tedariki” başlıklı 6’ncı maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği,

“İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 39’uncu maddesinin birinci fıkrasında; serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği,

hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Enerji piyasası düzenleme kurulu ve kurul başkanlığı” başlıklı 5’inci maddesinin altıncı fıkrasının (b) bendine göre; her yılın Ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun görevleri arasındadır. Bu doğrultuda olmak üzere;

Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı (EPDK) ile 2022 yılı için yıllık serbest tüketici tüketim limiti, 1.100 kWh ve üzeri olarak belirlenmiştir. Bu rakam her sene başında EPDK tarafından yeniden değerlendirilmekte ve uygun görüldüğü ölçüde düşürülmektedir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu

Düzenleyici Kararı'nda, serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 13.10.2011 tarihli ve 9 No'lu Elektronik Haberleşme Hizmeti, Elektrik ve Doğalgaz Alımı Genelgesi'nde de, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerce, serbest tüketici olmaları halinde elektrik ihtiyaçlarının ihale yolu ile temin edilmesinin esas olduğu; ancak, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan limitlerin aşılması halinde söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla karşılanabileceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, elektrik alımlarında belirli bir limitin üzerinde tüketim gerçekleştiğinde serbest tüketici olma ve tedarikçisini seçme hakkı bulunmaktadır. Tedarikçisini seçme hakkı; hizmetin kalitesi, çeşitliliği, maliyeti vb. yönlerden isteklileri değerlendirme ve en uygun olanı tercih etme imkânı vermektedir. Diğer yandan, yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, serbest tüketici olmaları halinde, kamu idarelerinin elektrik ihtiyaçlarını ihale yoluyla temin etmelerinin esas olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak, idarenin elektrik ödemelerinin incelenmesi sonucunda, 2022 yılında EPDK tarafından serbest tüketici olmak için belirlenen 1.100 kWh'lık limitin çok üzerinde elektrik sarfiyatı olmasına karşın 4734 sayılı Kanun'da belirlenen ihale usullerinden biri ile alım yapılmak yerine ihtiyacın bölgede görevli tedarikçi Trakya Elektrik Perakende Satış AŞ'den (TREPAS) doğrudan karşılandığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin elektrik enerjisi ihtiyacının ihale yoluyla karşılanması, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya yıllık tüketim miktarının yukarıda belirtilen limitleri aşmaması halinde ise doğrudan temin usulünün kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: Sayıştaya Verilmesi Gereken Bazı Kayıt, Defter ve Belgelerin Zamanında Gönderilmemesi

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” a göre Sayıştaya belirlenen sürelerde verilmesi gereken bazı kayıt, defter ve belgelerin zamanında gönderilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın “Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri” başlıklı 5'inci ve “Defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme yeri ve

süresi” başlıklı 6’ncı maddelerinde defter, tablo ve belgelerin hangi sürelerde Sayıştaya gönderilmesi gerektiği ayrıntılı olarak belirlenmiş olup 2’nci maddesinde ise Sayıştay denetimine tabi olan kamu idarelerinin bu Usul ve Esasların kapsamında olduğu hüküm altına alınmıştır.

Buna göre bu Usul ve Esasların kapsamında olan belediyeler;

Hesap dönemi başında; muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formu ve kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir bilgi formunu ocak ayı sonuna kadar,

Aylık olarak; birleştirilmiş veriler defterinin, takip eden ayın sonuna kadar,

Hesap dönemi sonunda; birleştirilmiş veriler defteri ile geçici ve kesin mizanın, takip eden yılın ocak ayı sonuna kadar (birleştirilmiş veriler defterinde dönem sonunda Sayıştaya verilmesinden sonra herhangi bir kayıt yapıldığı takdirde, en geç Şubat ayı sonuna kadar),

İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defterinin Ocak ayı sonuna kadar,

Yine hesap dönemi sonunda mali tabloların (bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, öz kaynak değişim tablosu, bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu) takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar aynı Usul ve Esaslar’ın 7’nci maddesinde belirtilen usullere göre Sayıştaya göndermek durumundadırlar.

Ancak İdare tarafından, cari yılda aylık olarak takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gereken birleştirilmiş veriler defterinin yıl boyunca gecikmeli olarak gönderildiği, dönem başında Ocak ayı sonuna kadar gönderilmesi gereken banka hesapları bilgi formunu 17.02.2022 tarihinde, muhasebe birimi bilgi formunu ise 27.05.2022 tarihinde, hesap dönemi sonunda 2021 yılına ilişkin olarak 2022 Ocak ayı sonuna kadar gönderilmesi gereken geçici ve kesin mizan, taşınır ayrıntılı hesap cetveli ile taşınır icmal cetveli ile belirtilen mali tabloların 04.02.2022 tarihinde Sayıştaya gönderildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen Usul ve Esaslar’ın 7’nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca hesapların Sayıştay Başkanlığına verilmesi sorumluluğu, üst yönetici veya yetkilendirdiği harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisinde olup bu sorumluluğun gereği olarak, Sayıştaya verilmesi gereken defter, tablo ve belgelerin belirtilen usul ve sürelerde gönderilmesi

gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması ve İhalesiz Taşınmaz Kiralanması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Dernek Binalarına Ait Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetlerinin Tesis Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 15 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 16 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Yevmiye Sisteminde Geriye Dönük Olarak Kayıt Yapılması ve Boş Yevmiyelerin Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 17 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Belediye Tarafından Tahsisli Kullanılan ve Belediyenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.