



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZONGULDAK DEVREK BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Yapısı	2
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	3
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket	6
Tablo 8: Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar	13
Tablo 9: Tahsilat Tahakkuk Oranı Düşük Kalan Gelir Kalemleri	18
Tablo 10: Emanete Alınan Borç Kayıtları.....	21

KISALTMALAR

- LTD** : Limited Şirket
OSB : Organize Sanayi Bölgesi
RG : Resmî Gazete
TEDAŞ : Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TL : Türk Lirası
ÜFE : Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması
2. Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Diğer Bulgular

1. Gecekondu Fonu İçin Banka Hesabı Açılmaması ve Gecekondu Fonu Kapsamında Gelen Nakdin Tahsis Amacı Dışında Kullanılması
2. Gelir Kalemlerinde Tahsilat Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
3. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhalesiz Olarak Uzatılması
4. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
5. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
6. Hafriyat ve İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılmaması
7. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
8. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
9. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

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.

Devrek 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

Belediyenin organları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşmaktadır. Yine 5393 sayılı Kanun'a göre belediye teşkilatı ise, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fizikî 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 oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Devrek Belediyesinin teşkilat yapısı, Yazı İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Park Bahçeler Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Mezbaha Müdürlüğü, İtfaiye Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü ve Boski Müdürlüğü birimlerinden oluşmaktadır. Belediyelerin teşkilatına yönelik ayrıntılı hususlar 22.02.2007 tarih ve 26422 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Devrek Belediyesi Devrek Belediyesi Personel Ltd. Şti.'nin tek ortağıdır. Devrek Durağan Sarayüzü Belediyeler Birliği idarenin üyeliğinin bulunduğu birliktir.

Tablo 1: Personel Yapısı

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	92	16
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	34	33
Geçici İşçi	-	1
Toplam	126	51
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan		201

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî 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 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Devrek Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kodlu	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen Ödenek	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	23.796.000,00	0,00	15.277.266,08	6.502.028,96	32.571.237,12	32.571.237,12	0,00	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.282.000,00	0,00	2.149.212,42	62.948,36	5.368.264,06	5.368.264,06	0,00	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	93.810.000,00	50.000.000,00	43.433.474,00	36.617.614,35	150.625.859,65	150.625.859,65	0,00	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	600.000,00	0,00	612.794,08	0,00	1.212.794,08	1.212.794,08	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	1.852.000,00	0,00	4.853.578,44	1.000,00	6.704.578,44	6.704.578,44	0,00	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	11.660.000,00	0,00	0,00	8.142.733,35	3.517.266,65	3.489.022,41	28.244,24	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	15.000.000,00	0,00	0,00	15.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	150.000.000,00	50.000.000,00	66.326.325,02	66.326.325,02	200.000.000,00	199.971.755,76	24.244,24	0,00

Devrek Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 150.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. Yıl içerisinde alınan 50.000.000,00 TL ek Bütçe ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 200.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 199.971.755,76 TL bütçe gideri yapılmış, 28.244,24 TL ödenek iptal edilmiştir. 2024 yılına devreden ödenek yoktur.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	22.600.000,00	23.285.998,05	1.797,28	23.284.200,77	103,03

03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	25.015.000,00	15.742.810,19	1.466,50	15.741.343,69	62,93
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	30.300.000,00	20.855.671,44	0,00	20.855.671,44	68,83
05- Diğer Gelirler	122.085.000,00	115.035.893,66	0,00	115.035.893,66	92,80
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	200.000.000,00	174.920.373,34	3.263,78	174.917.109,56	87,46

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %87,46 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar (%68,83) ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%62,93) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	23.796.000,00	32.571.237,12	136,87
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.282.000,00	5.368.264,06	163,56
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	143.810.000,00	150.625.859,65	104,73
04- Faiz Gideri	600.000,00	1.212.794,08	202,13
05- Cari Transferler	1.852.000,00	6.704.578,44	362,01
06- Sermaye Giderleri	11.660.000,00	3.489.022,41	29,92
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	15.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	200.000.000,00	199.971.755,76	99,98

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %99,98 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2022 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	6.635.066,78	13.579.758,68	23.285.998,05	104,67	71,48
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.169.221,43	9.624.358,53	15.742.810,19	-5,36	63,57
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	0,00	20.855.671,44	0,00	0,00
Diğer Gelirler	31.853.566,10	61.943.368,82	115.035.893,66	94,46	82,91
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	48.657.854,31	85.147.486,03	174.920.373,34	74,99	103,39
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-333,75	-3.928,19	-3.263,78	-1.079	-16,93
Net Toplam	48.657.520,56	85.143.557,84	174.917.109,56	74,99	103,40

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 88.036.020,42 TL'lik (%103,40) artış göstermiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	13.665.361,01	22.565.321,29	32.571.237,12	65,13	44,34
SGK Devlet Prim Giderleri	2.214.493,26	3.611.808,53	5.368.264,06	63,10	48,63
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.462.468,32	57.667.999,40	150.625.859,65	89,31	161,19
Faiz Giderleri	569.583,70	675.614,81	1.212.794,08	18,62	79,51
Cari Transferler	2.360.294,39	3.501.997,95	6.704.578,44	48,37	91,45
Sermaye Giderleri	726.878,54	1.975.530,21	3.489.022,41	171,78	76,61
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	49.999.079,22	89.998.272,19	199.971.755,76	80,00	122,20

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 109.973.483,57 TL (%122,20) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde;

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 211.143.245,75 TL, Net Faaliyet Geliri 179.249.569,42 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -31.893.676,33 TL olarak gerçekleşmiştir.

Devrek Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Devrek Belediye İmar İnşaat Turizm Sosyal Hizmet San. ve Tic. Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	100
2	İller Bankası A.Ş.	7.857.622,82	2.246.325,35	

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Zonguldak Devrek Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

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

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları uygulamada tam olarak anlaşılamadığından eksiklikler bulunmaktadır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları uygulama noksanlıkları ile kısmen yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı kurum çalışmaları devam etmekte ancak hazırlanmamıştır.

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.

İdare tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmamıştır.

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 hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, kurulmadığı için değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonduldak Devrek Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

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

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

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

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

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

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

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

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

“Taşınır mal yönetim hesabı” başlıklı 34'üncü maddesinde ise taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı, ayrıca taşınır kontrol yetkilisince taşınırların kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı hükme bağlanmıştır.

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

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

Tablo 8: Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar

Taşınır Kodu	Taşınır Mal Yönetimi İcmal Cetvelindeki Tutar (TL)	Bilançoda Yer Alan Tutar (TL)	Fark (TL)
150	18.961.836,69	27.321.318,99	-8.359.482,30
253	4.924.456,16	4.611.805,71	312.650,45
254	38.071.928,08	38.055.537,88	16.390,20
255	2.394.673,14	2.043.621,66	351.051,48

Bu itibarla 2023 yılı Bilançosu anılan hesaplar itibarıyla gerçek durumu yansıtmadığından doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 2: Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

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

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip

etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

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

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

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik

hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılan incelemede, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken Taşınmaz Kayıt Formları ile İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği, tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespit çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda 2023 yılı Bilançosu, Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunun, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ile 253.01 Tesisler Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Gecekondu Fonu İçin Banka Hesabı Açılmaması ve Gecekondu Fonu Kapsamında Gelen Nakdin Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki Hazine taşınmazlarının satış bedelleri üzerinden Genel Bütçeden aktarılan gecekondu fonu payının toplanması amacıyla ilgili bankada bir fon hesabı oluşturulmadığı, bu kapsamda elde edilen gelirlerin de tahsis amacı dışında belediyenin diğer hizmetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması için kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon teşkil edileceği belirtilmiş, aynı Kanun'un 13'ncü maddesinde ise;

"Buna göre 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) İslah olunacak gecekondular ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” denilmek suretiyle fonda toplanan paraların hangi amaçlar için kullanılacağına açıklık getirilmiştir.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un “Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir” başlıklı 5’inci maddesinin beşinci fıkrasında;

“Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10’u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. (...) Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. (...)”

hükmüne yer verilmek suretiyle 775 sayılı Gecekondular Kanunu kapsamındaki fonların kaynağı belirlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 18’inci maddesinin ikinci fıkrasında da, 775 sayılı Gecekondular Kanunu’nun 12’nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir kaydedileceği, diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; 4706 sayılı Kanun’un 5’inci maddesi kapsamında yapılan satışlar nedeniyle Belediyeye aktarılan tutarlar için Gecekondular Kanunu’nda öngörüldüğü üzere Belediye hesaplarının bulunduğu kamu bankasında ayrı bir özel hesap açılmadığı ve bu kapsamda Belediyeye ait cari banka hesaplarında takip edilmediği ve mevcut nakdin fonun amacına aykırı olarak Belediyenin diğer hizmetlerine karşılık olan cari giderleri için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla; ilgili kaynaklardan sağlanan nakdin bir “gecekondular fonu hesabı”nda izlenip değerlendirilmemesi ve söz konusu nakdin tahsis amacı dışında Belediyenin diğer giderlerinin karşılanmasında kullanılması, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 775 sayılı

Gecekondu Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 2: Gelir Kalemlerinde Tahsilat Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

Belediyenin gelir kalemlerinin tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam tahakkuk tutarının önemli bir kısmının gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi belediye başkanına, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görevlerini vermiş ve sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'inci maddesi ile ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi, Mali Hizmetler Birimine verildiği; "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı; "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesinde amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, aynı Kanun'un 55'inci maddesinin birinci fıkrasında amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyelerin tahsilat/tahakkuk oranını artırabilmeleri için Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin

başlatılabilmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin Gelir Kesin Hesap Cetvelini oluşturan gelir kalemlerinin tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük düzeyde kaldığı; önceki yıldan 9.060.584,68 TL vergi geliri tahakkukunun ve 33.912.761,76 TL kira geliri tahakkukunun devredildiği, 2023 yılı içinde toplam 23.284.200,77 TL tahsil edildiği, tahsilattan red ve iadeler 1.797,28 ve 2024 yılına 10.626.763,21 TL, tahakkuk artığı devredildiği tespit edilmiştir.

Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahsilat/tahakkuk oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 9: Tahsilat Tahakkuk Oranı Düşük Kalan Gelir Kalemleri

Gelir Türü	Devredilen Gelir Tahakkuku (TL)	Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	Yılı Tahsilatı (TL)	Tahsilattan Red İadeler (TL)	Yılı Net Tahsilatı (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tahsilat Oranı (%)
Bina Vergisi	3.561.256,25	2.728.530,91	6.289.787,16	2.442.664,13	1.407,00	2.441.257,13	3.847.123,23	38,81
Arsa Vergisi	3.521.788,08	1.450.714,61	4.972.502,69	1.281.274,53	334,00	1.280.940,53	3.691.228,16	25,76
Arazi Vergisi	263.610,43	94.868,70	358.479,13	17.493,87	0	17.493,87	340.985,26	4,88
İlan ve Reklam Vergisi	742.266,55	517.928,43	1.260.194,98	438.930,76	0	438.930,76	821.264,22	34,83
Ecrimisil Gelirleri	618.460,18	745.959,53	1.364.419,71	565.122,35	0	565.122,35	799.297,36	41,41
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	3.905.678,15	1.229.185,47	5.134.863,62	1.277.992,13	0	1.277.992,13	3.856.871,49	24,88

Bu itibarla tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesini teminen kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takibi ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhalesiz Olarak Uzatılması

Belediye tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Kapsamında ihaleli olarak kiraya verilen muhtelif taşınmazların kira sürelerinin, Belediye Meclis Kararı ile belirlenen ücret tarifesinde yer verilmek suretiyle, her yıl ihalesiz uzatılarak devam ettirildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği,

“Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinde ecrimisil ve tahliye süreci; “*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.*

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” hükümleri ile düzenlenmiştir.

İlgili hükümlere binaen kamu hukuku bağlamında, belediye taşınmazlarının 3 yıla kadar kiralanmasına belediye encümenince, 3 yılı aşan kiralamalara ise belediye meclisince karar verilmesi gerektiği ve kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

Bununla birlikte 2011 yılında yasalaşan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun Konut ve Çatılı İşyeri Kiralarını düzenleyen 339’uncu maddesinin ikinci fıkrasında “*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine*

de bu hükümler uygulanır” hükmüne yer verilerek, belediyelerin konut ve çatılı işyerlerine ilişkin kiralama usullerinin özel hukuk bağlamında oluşturulması fikrine yol açılmıştır.

Aynı Kanunun, Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesinin düzenlendiği 347’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir*” hükmü ile on yıla kadar kira sürelerinin uzatılabileceği anlaşılmaktadır.

Borçlar Kanunu’nun 347’nci maddesinde yer alan on yıllık uzama süresi kapsamında değerlendirilse dahi birçok taşınmazın bu süreyi geçtiği görülmektedir. Belediyeye ait bu taşınmazlar çok uzun süre (2020 ve eski yıllar) önce kiraya verildiği halde bu tarihten sonra hiç ihale edilmemiş ve kira sözleşmeleri bu güne kadar uzatılmıştır.

Bu itibarla; sözleşme süresi dolan ve Borçlar Kanunu’na göre on yıllık uzama süresi de geçen taşınmazlara ilişkin kiralamaların ihalesiz olarak Belediye Meclisi Kararı ile uzatılması 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 6098 sayılı Borçlar Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 4: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

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

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.”,

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

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

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

“b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler

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

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

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

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

Tablo 10: Emanete Alınan Borç Kayıtları

Yıl	Emanet Alınan (2023 ve Öncesi)	Ödeme Yılı	Ödeme	Kalan
2023	156.037.244,96 ₺	2023	97.854.206,58 ₺	58.183.038,38 ₺
2022	11.669.510,65 ₺	2023	9.187.862,08 ₺	2.481.648,57 ₺

2021	2.011.865,16 ₺	2023	496.331,24 ₺	1.515.533,92 ₺
2020	930.650,12 ₺	2023	87.332,43 ₺	843.317,69 ₺
2019	917.450,23 ₺	2023	37.822,18 ₺	879.628,05 ₺
2018	1.043.946,06 ₺	2023	52.486,98 ₺	991.459,08 ₺
Toplam=	172.610.667,18 ₺		107.716.041,49 ₺	64.894.625,69 ₺

BULGU 5: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

Mülkiyeti belediyeye ait 299 adet taşınmazın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale yapılarak kiralanması gerekirken, ecrimisil bedeli alınmak suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

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

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

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. (...)

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere, devletin özel

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

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

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

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

BULGU 6: Hafriyat ve İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılamaması

Belediye tarafından hafriyat toprağı ve moloz döküm sahalarının belirlenmediği, bu hususlara ilişkin yönetim ve denetim yükümlülüklerinin yerine getirilmediği ve bu kapsamda hafriyat döküm bedellerinin tahsiline ilişkin takip çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "(...) hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; (...) belirlemek (...); bu alan ve

yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak” hükmüne yer verilmiştir.

18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “Belediyelerin görev ve yetkileri” başlıklı 8’inci maddesinde ise: “İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri;

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldirtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle,

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertaraf faaliyetlerini denetlemekle,

(...)

yükümlüdürler.” hükmü yer almaktadır.

Bahsedilen mevzuat hükümleri gereğince Belediyeler, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde döküm sahalarını belirlemek, hafriyatın geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamak ve bu işlerle ilgili tüm denetimleri yapmakla sorumludurlar.

Yapılan incelemede, Belediyece belirlenmiş hali hazırda bir hafriyat toprağı ve moloz döküm sahasının bulunmadığı, hafriyat toprağı ve inşaat yıkıntı atıklarını toplama ve taşıma hizmeti verecek firmaların ve nakliye bedellerinin belirlenmediğı, söz konusu faaliyetlere ilişkin ilçe genelinde denetim ve tespit faaliyetlerini yürütecek personelin görevlendirilmediğı, hafriyat döküm bedellerinin ise yapı ruhsatı harcı verilmesi aşamasında tahmini olarak belirlenen hafriyat miktarı üzerinden hesap edilerek tahsil edildiğı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından döküm sahalarının belirlenmesi yetkisinin kullanılmaması, hafriyat toprakları ile inşaat yıkıntı atıklarının taşınmasına ilişkin takibin yapılmaması sonucunda atık yönetim ve kontrolünün sağlanamamasına sebebiyet verilmekte ayrıca bu atıkların bertarafı için

idare tarafından yapılacak giderler karşılığı olmak üzere belirlenecek döküm bedellerinin tam olarak alınamamasına dolayısıyla da belediye gelirlerinin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır.

Bu itibarla; hafriyat ve inşaat atıklarının yönetimine ilişkin bahsi geçen yükümlülükler gereğinin yerine getirilmemesi 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

Belediyenin sorumluluğunda bulunan muhtelif yerlerin elektrik aboneliklerinin “aydınlatma abone grubu” olarak belirlenmesi gerekirken “ticarethane grubu” olarak belirlendiği ve genel aydınlatma kapsamında kurulması gereken tesislerin işletme yükümlülüğünün elektrik dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın ikinci bölümünde abone grupları sayılmış, resmi daireler, 3 ilâ 6'ncı maddelerde sayılan gruplar içinde yer almadığından, 7'nci maddede bu Usul ve Esaslarda tanımlanan diğer ana ve alt abone grupları kapsamına girmeyen diğer tüm tüketiciler ile birlikte “Ticarethane abone grubu” dahilinde değerlendirilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise;“(1) Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

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

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

temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler.” denilmek suretiyle “Aydınlatma abone grubu” açıklanmıştır.

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

Yönetmelik’in 5’inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise; “(3) *Toplu Konut İdaresinin, küçük sanayi sitelerinin, dağıtım lisansı bulunmayan OSB’lerin anahtar teslimi yaptırdığı genel aydınlatma tesisleri ile Karayollarının ve Belediyelerin anahtar teslimi yaptırdığı alt-üst geçit ve köprülü kavşak işlerine ilişkin aydınlatma tesisleri bağlantı anlaşması yapıldıktan sonra mülkiyeti TEDAŞ’a ait olmak üzere ilgili dağıtım şirketine protokol ile iz bedel üzerinden devredilir.*

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

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

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Elektrik Piyasası Kurul kararları ile belirlenen “Elektrik Faturalarına Esas Tarife Tabloları”nda ise aydınlatma abone grubu için belirlenen ücret tarifeleri ticarethaneler için belirlenen ücret tarifelerine kıyasla daha düşüktür. Diğer taraftan Genel Aydınlatma Yönetmeliği’nin “Genel aydınlatma tasarımı” başlıklı 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasında “*Genel aydınlatma kapsamındaki halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri ile yürüyüş yolu gibi yerlerdeki mevcut aydınlatma tesisleri ve yeni yapılacak tesislerde, aydınlatma düzeyleri en geç saat 02:00’den sonra yüzde elli oranında düşürülür.”* hükmü ile bu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için tasarruf uygulamaları geliştirilmiştir.

Yine Yönetmelik'in "Bağlantı yükümlülüğü" başlıklı 8'inci maddesinin; "(1) Bu Yönetmelik kapsamında yeni yerlerin aydınlatılması için sorumlu kişilerce, 6 ncı madde hükümleri dikkate alınarak hazırlanan ve onaylanan projelere göre müstakil bağlantı noktası tesis edilir ve ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşu ile dağıtım şirketi arasında bağlantı anlaşması yapılır. Tarafların bağlantı anlaşmasını imzalamaktan imtina etmesi durumunda konu aydınlatma komisyonu tarafından çözülür.

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

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

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

Yönetmelik'in 5'inci maddesinin sekizinci fıkrasının "Dağıtım şirketleri, sorumluluğu kapsamındaki genel aydınlatma ve ölçme sistemlerinin belirlenmiş standartlara uygunluğunu kontrol eder. Gerekli ölçme sistemlerinin tesis edilmesinden ve doğru ölçüm yapmasından dağıtım şirketi sorumludur." hükmü ile, 7'nci maddesinin birinci fıkrasının "Genel aydınlatma tesislerinin tasarımı ve projelendirilmesi, yapım ve montajı, test ve kontrolü, kabulü, işletmeye alınması ve işletilmesi, bakım ve onarımı, tesislerde asgari emniyetin sağlanması ve kullanılacak malzemeler ile ilgili olarak Elektrik Şirketi şartname, tip proje, usul ve esas ve bunun gibi düzenlemelerine uyulması gereklidir." hükmü ise dağıtım şirketlerine genel aydınlatma tesislerinin belli kalite standartlarına uygun olarak işletilmesi ve bakım onarımının dağıtım şirketi tarafından yerine getirilmesi sorumluluğu yüklemektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin sorumluluğunda bulunan muhtelif cadde, sokak, park, köprü ve yürüyüş yollarındaki genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken elektrik aboneliklerinin ticarethane abone grubunda yer aldığı; genel aydınlatma kapsamındaki yerlerde yer alan aydınlatma sistem ve tesislerinin ise Yönetmelik'le öngörülen şekilde kurulumu ile bakım ve onarımlarının yapılarak dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda sayılan nedenlerle söz konusu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için Belediyeye ek malî avantajlar sağlanabilecekken, bu imkândan mahrum kaldığı değerlendirilmiştir.

BULGU 8: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin 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*" olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde, tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

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

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) bentlerinde "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediye tarafından altyapı geçiş hakkı ücreti tarifesinin belirlenmediğı dolayısıyla 2023 yılı içerisinde herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işleminin gerçekleşmediğı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

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>