



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	30

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Maddi Duran Varlık Değerleri ve Amortisman Tutarları	14
Tablo 9: Maddi Duran Varlıklar Amortisman Süre ve Oranları	15
Tablo 10: Hatalı Olarak 630 Giderler Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler	21
Tablo 11: Sözleşme Yapılmayan Bazı Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri	24

KISALTMALAR

TİF: Taşınır İşlem Fişi

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

AŞ : Anonim Şirket

BELTAŞ: Denizli Büyükşehir Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

DESKİ : Denizli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

WEB : İnternet Ağı

TSE : Türk Standardları Enstitüsü

EBYS : Elektronik Belge Yönetim Sistemi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

LPG : Likit Petrol Gaz

EDS : Elektronik Denetleme Sistemi

UKOME : Ulaşım Koordinasyon Merkezi

ISO: Uluslararası Standartlar Teşkilatı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın Hatalı Görünmesi
2. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Kayıtlı Alacaklar İçin Tahakkuk Eden Gecikme Zammı ve Faizlerin İzlenmemesi
3. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Hatalı Kullanılması ve 696 Sayılı KHK Kapsamında Çalışan İşçiler İçin Uzun Vadeli Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması
4. Satın Alınan Bazı Mal ve Malzemelerin İlgili Aktif Hesaplar Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi
5. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın Hatalı Kullanılması

B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması
2. Milli Emlak Müdürlüğünden Kiralanan Hazine Taşınmazları İçin Damga Vergisi Ödenmesi
3. Toplu Taşıma Hizmetlerine İlişkin Sorumluluğun Büyükşehir Belediyelerine Geçtiği 2014 Yılından Önce Verilen Süresiz Hat/Plaka İzinlerinin, Yürürlükteki Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmasını Olumsuz Etkilemesi

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.

Denizli Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 73 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetler Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı ile Zabıta Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel

Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 17 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına 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	1960	337
Sözleşmeli Personel	274	220
Kadrolu İşçi	664	170
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2898	727
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1841

Denizli Büyükşehir Belediye Başkanlığının tek bağlı kuruluşu, Denizli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür (DESKİ).

DESKİ, Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 5 adet 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 Denizli Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe (Başlangıç) İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	64.353.000,00	0,00	5.752.445,00/ 0,00	70.105.445,00	65.652.660,39	4.452.784,61
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.067.000,00	0,00	1.946.160,00/ 0,00	11.013.160,00	10.411.392,85	601.767,15
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	283.515.000,00	24.000.000,00	34.615.423,00/ 16.628.966,00	325.501.457,00	318.446.859,48	7.054.597,52
4	Faiz Giderleri	110.605.000,00	0,00	5.644.750,00/ 1.185.500,00	115.064.250,00	115.059.650,08	4.599,92
5	Cari Transferler	30.963.000,00	4.000.000	17.919.900,00/ 675.649,00	52.207.251,00	51.262.889,49	944.361,51
6	Sermaye Giderleri	231.447.000,00	37.000.000,00	37.687.793,00/ 30.092.506,00	276.042.287,00	272.126.653,71	3.915.633,29
7	Sermaye Transferleri	35.050.000,00	15.000.000,00	5.050.000,00/ 50.000,00	55.050.000,00	55.037.500,00	12.500,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00/ 0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	60.000.000,00	0,00	0,00/ 59.983.850,00	16.150,00	0,00	16.150,00
Toplam		825.000.000,00	80.000.000,00	108.616.471,00/ 108.616.471,00	905.000.000,00	887.997.606,00	17.002.394,00

Denizli Büyükşehir Belediyesinin önceki yıldan devreden ödeneği bulunmamaktadır. 2021 yılı başlangıç bütçesi ile 825.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde tahsis edilen 80.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2021 mali yılı ödenek toplamı 905.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 887.997.606,00 TL Bütçe Gideri yapılmış ve 17.002.394,00 TL ödenek iptal edilmiş olup 2022 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	12.869.000,00	10.762.563,52	-129.496,75	10.633.066,77	82,63
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	125.530.500,00	89.347.540,10	-3.450.025,46	85.897.514,64	68,43
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	9.820.000,00	8.388.926,39	-40.149,61	8.348.776,78	85,02
05- Diğer Gelirler	885.899.000,00	1.011.158.538,17	-1.789.140,29	1.009.369.397,88	113,94
06- Sermaye Gelirleri	80.625.000,00	113.487.773,33	0,00	113.487.773,33	140,76
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler (-)	-743.500,00	-	-	-	727,48
Toplam	1.114.000.000,00	1.233.145.341,51	-5.408.812,11	1.227.736.529,40	110,21

Yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere 2021 yılında net bütçe geliri %110,21 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Vergi Gelirleri (%82,63), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (68,43), Alınan Bağış ve Yardımlar (%85,02), beklenenin altında; Diğer Gelirler (%113,94), Sermaye Gelirleri (%140,76) beklenenin üzerinde; ayrıca Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler (%727,48) beklenenin oldukça üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	64.353.000,00	65.652.660,39	102,02
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.067.000,00	10.411.392,85	114,83
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	283.515.000,00	318.446.859,48	112,32
04- Faiz Gideri	110.605.000,00	115.059.650,08	104,03
05- Cari Transferler	30.963.000,00	51.262.889,49	165,56
06- Sermaye Giderleri	231.447.000,00	272.126.653,71	117,58
07- Sermaye Transferleri	35.050.000,00	55.037.500,00	157,03
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	60.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	825.000.000,00	887.997.606,00	107,64

Yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere 2021 yılında bütçe gideri %107,64 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri (%114,83), Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%112,32), Cari Transferler (165,56), Sermaye Giderleri (%117,58), Sermaye Transferleri (%157,03) bütçe ödeneğinde öngörülenin üzerinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	12.622.347,65	10.441.557,02	10.762.563,52	-17,28	3,07
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	132.718.809,75	56.235.540,57	89.347.540,10	-57,63	58,88
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	28.043.699,45	10.526.817,41	8.388.926,39	-62,46	-20,31
Diğer Gelirler	576.947.785,75	698.895.012,33	1.011.158.538,17	21,14	44,68
Sermaye Gelirleri	9.814.675,13	79.638.873,87	113.487.773,33	711,43	42,50
Toplam	760.147.317,73	855.737.801,20	1.233.145.341,51	12,58	44,10
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-1.941.960,39	-3.686.191,91	-5.408.812,11	89,82	46,73
Net Toplam	758.205.357,34	852.051.609,29	1.227.736.529,40	12,38	44,09

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 375.684.920,11 TL'lik (%44,09) artış göstermiştir. Bu çerçevede; diğer gelirlerde 312.263.525,84 TL (%44,68), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 33.111.999,53 (%58,88) ve sermaye gelirlerinde 33.848.899,46 TL (%42,50) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

2021 Yılı Gelirindeki artış büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artması, menkul ve gayrimenkul satışları ile jeotermal saha kullanım gelirlerinin artmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	59.254.364,40	58.993.568,38	65.652.660,39	-0,44	11,29
SGK Devlet Prim Giderleri	9.004.362,35	9.217.086,12	10.411.392,85	2,36	12,96
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	223.733.259,18	237.466.010,41	318.446.859,48	6,14	34,10
Faiz Giderleri	192.459.503,10	142.098.211,41	115.059.650,08	-26,17	-19,03
Cari Transferler	25.053.830,47	29.333.305,82	51.262.889,49	17,08	74,76
Sermaye Giderleri	254.456.062,89	229.869.452,76	272.126.653,71	-9,66	18,38
Sermaye Transferleri	32.916.515,24	35.300.000,00	55.037.500,00	7,24	55,91
Toplam	796.877.897,63	742.277.634,90	887.997.606,00	-6,85	19,63

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 145.719.971,10 TL (%19,63) artmıştır.

Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında Mal ve Hizmet Alım giderlerinin 80.980.849,07 TL (%34,10), Cari Transferler giderlerinin 21.929.583,67 TL (%74,16), Sermaye Giderlerinin 42.257.200,95 TL (%18,38) Sermaye Transferlerinin 19.737.500,00 TL (%55,91), arttığı görülmektedir. Buna karşın faiz giderlerinde 27.038.561,33 TL'lik (%19,03) bir azalma olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.352.529.994,84 TL, Faaliyet Geliri 1.778.199.426,36 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 425.669.431,52 TL olarak gerçekleşmiştir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiş olup dolaylı hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Kurumun Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (ULAŞIM AŞ)	154.050.000,00	154.050.000,00	100%
2	Denizli Büyükşehir Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BELTAŞ)	12.284.467,00	12.284.467,00	100%
3	Denizli Büyükşehir Belediyesi Kültür Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (KÜLTÜR AŞ)	6.050.000,00	6.050.000,00	100%
4	Denizli Büyükşehir Belediyesi Personel Temizlik Ulaşım Sanayi Ticaret Anonim Şirketi (PERAŞ)	50.000,00	49.500,00	%99 %1 DESKİ
5	Denizli Büyükşehir Belediyesi Enerji Sanayi e Ticaret Anonim Şirketi (DENİZLİ ENERJİ AŞ)	100.000,00	100.000,00	100%

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Denizli Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan

oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

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

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

hesabı icmal cetveli

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak

işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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; faaliyetlerin düzenli, mevzuata ve etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi, hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi, kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması, kurumun amaçlarını

gerçekleştirmek suretiyle kurum misyonunun yerine getirmesi için makul bir güvence sağlanması amacıyla idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Denizli Büyükşehir Belediye Başkanlığının tüm birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının açık bir şekilde belirlendiği 24 yönetmelik ve çok sayıda yönerge çıkarılmıştır. Kurum bünyesinde gerçekleştirilen işlere ilişkin süreçler ve alt süreçler belirlenmiştir. Belediyenin hizmet ve faaliyetlerine ait her türlü imza yetkilerini, yetki devri ve sonuçlarını, yetkiyi kullanacak görevlileri belirleyen İmza Yetkileri Yönergesi yürürlükte dir.

Görevler ayrılığı ilkesine uygun olarak mali işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmektedir. Hata riskini en aza indirebilmek amacıyla, işlemlerin kaydedilmesi, yetkilendirilmesi ve onaylanmasına ilişkin sorumluluklar ile mevcut bir varlığın idaresine ilişkin sorumluluklar birbirinden ayrılmıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu Üst Yöneticinin 11.12.2020 tarihli onayı ile görevlendirilmiştir. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2021-2022), Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmış ve üst yönetici tarafından onaylanmıştır. İç kontrol sistemini düzenli olarak, yılda iki kez değerlendirerek raporlanmakta, üst yöneticinin onayına sunularak gerekli düzeltici çalışmalar yapılmaktadır. İdare faaliyet raporlarına, üst yönetici tarafından imzalanan "*İç Kontrol Güvence Beyanı*" eklenmektedir.

Etik Komisyonunca hazırlanan "*Denizli Büyükşehir Belediyesi Etik Davranış İlkeleri İle Etik Komisyonuna Başvuru Usul ve Esasları Yönergesi*" çıkarılmış, personel özlük dosyalarına etik sözleşmeleri imzalatılarak konulmuş, gerekli bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır.

Belediyeye ait kadrolara aday olarak atanan memurların yetiştirilmelerine ve asli memurluğa atanmalarına ilişkin esasları belirleyen Denizli Büyükşehir Belediyesi Aday Memurları Yetiştirme Yönetmeliği çıkarılmış, memur ve işçi ve sözleşmeli personel işe alım, görevde yükselme ve unvan değişikliği, kurum içi yer değiştirme, memur ve işçi disiplin işlemleri, yetkinlik değerlendirme ve terfi süreçleri ayrı ayrı belirlenmiştir. Kurumda ihtiyaç analizlerine dayalı olarak eğitim programları hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

Denizli Büyükşehir Belediyesinde daire başkanlıkları ile şube müdürlüklerinde hassas görevlerin belirlenmesi ve yönetilmesine ilişkin standart bir yöntem oluşturmak amacıyla

“Hassas Görev Prosedürü” hazırlanmış; bu kapsamda tüm birimler için ayrı ayrı “Hassas Görev Tespit” formları düzenlenmiş, hassas görevlerle ilgili özel kontrol mekanizmaları belirlenmiş, ilgili tüm personele duyurulmuştur.

Denizli Büyükşehir Belediyesinde ilgili yönetmelik, standart ve rehberlere uygun olarak performans ölçüm sistemi çıktıları olan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu üretilmekte ve kurumun web sitesinde yayınlanmaktadır. Performans programları Stratejik Planda saptanan amaç, hedef ve faaliyetlerle uyumlu olarak Stratejik Planın yıllık uygulamasını göstermekte ve bütçe kaynaklarıyla ilişkilendirilmekte; Faaliyet raporu, Performans Programında yer alan hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını, sapmaları ve olası nedenlerini göstergeler yardımıyla sergilemektedir.

İdare, kurumsal ve iç kontrol risklerini belirlemiş, düzeltici ve önleyici faaliyetler birimler itibarıyla kapsamlı olarak değerlendirilip, faaliyet sorumluları saptanarak, Kurum’un Kalite Doküman Sistemi’nde yayınlanmış ve tüm çalışanlara bu sistem aracılığıyla duyurulmuştur. Ön mali kontrol sistemi İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.

Kurum, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir bilgi sistemine sahiptir. Dosya Ortak Paylaşım Sistemi, tüm personelin, görev alanı ve yetkileri çerçevesinde dosya alışverişi yapabilmelerine olanak sağlamaktadır. Sisteme gelen ve giden her türlü evrak, iş ve işlemler kaydedilip, sınıflandırılmaktadır; kapsamlı ve günceldir; içi haberleşmeyi kapsamaktadır.

Sistem yazılımlarına ilişkin Belediye, TSE ISO 27001:2013 Bilgi Güvenliği Sertifikası sahibi olup; bu çerçevede tasarlanan ve geliştirilen yazılım ile tüm çalışmalar belediye otomasyonu üzerinden yürütülmektedir. Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) etkin olarak kullanılmakta, aynı ve farklı dış mahalde olmak üzere sistem donanımına ilişkin yedekleme, düzenli bir şekilde yapılmaktadır.

Denizli Büyükşehir Belediyesinde iki iç denetçi görev yapmaktadır. İç denetçiler, pandemi nedeniyle 2021 yılında aksamış olmakla birlikte, iç kontrol sistemi ve mevzuata uygunluk çalışmaları gerçekleştirilmektedir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinde yürütülmekte olan iç kontrol, risk yönetimi, performans ölçüm faaliyetleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde gelişkin bir görünüm vermektedir. Bu olumlu tablo, bu kapsamda yürütülen çalışmaların liderliğini üstlenen

kadroların olduğu kadar bu çalışmalar için uygun zemin ve destek oluşturan kurum üst yönetiminin de performans yönetim sistemini sahiplenmesinin sonucu olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Denizli Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Birikmiş Amortismanlar Hesabı’nın Hatalı Görünmesi

Kurumun dönem sonu mali tabloları incelendiğinde maddi duran varlıklara ilişkin amortisman hesaplarının yıllar arası değişimlerinin söz konusu hesapların temel işleyiş prensipleriyle uyumsuz olduğu görülmüştür.

Amortisman ayırma usulleri, süresi, nispeti ve buna ilişkin diğer yasal düzenlemeler 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 312-321’inci maddelerinde düzenlenmiştir. Kanun’un amortisman ayırma süreleriyle ilgili 320’nci maddesinin beşinci ve altıncı fıkralarında; her yılın amortismanının ancak o yıla ait değerlemede nazara alınabileceği, amortismanın herhangi bir yıl yapılmamasından veya ilk uygulanan nispetten düşük bir hadle yapılmasından dolayı amortisman süresinin uzatılamayacağı düzenlenmiştir.

Amortisman süre ve oranları Vergi Usul Kanunu’nun verdiği yetki ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, ayrılan amortisman tutarlarının belediyeler tarafından nasıl muhasebeleştirileceği ise Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Buna göre 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-) ile ilgili olarak Yönetmelik’in 202 ve 203’üncü maddelerinde, bu hesabın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde

giderleştirilmesinin ve hesaben yok edilmesinin izlenmesinde kullanılacağı, maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda 257 numaralı hesaba alacak ve 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği, amortismanına tabi tutulduktan sonra her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlık tutarlarının ayrılan amortisman tutarının da 257 numaralı hesaba borç ve ilgili hesaplara alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca tahsis konusu olan taşınmazlarla ilgili olarak da yine aynı maddelerde, tahsis edilen kamu idaresi tarafından taşınmazın kayıtlı değeri üzerinden 500 Net Değer Hesabı'na alacak ve ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilip varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 257 numaralı hesaba alacak ve 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği, tahsis eden kamu idaresi tarafından ise kayıtlı değeri üzerinden 500 Net Değer Hesabına borç ve ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedilip varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 257 numaralı hesaba borç ve 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği de belirtilmiştir.

Buna göre maddi duran varlığın türüne göre Kanun'da belirtilen usullere göre ayrılan amortisman tutarları 257 numaralı hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına ise borç kaydedilecek, tahsise konu olan taşınmazlar için ise amortisman ayırma işlemini taşınmazın tahsis edildiği kurum gerçekleştirecektir. Ayrıca ilgili olduğu yıla ait amortisman tutarı sadece o yıl için ayrılabilir, zamanında ayrılmamış amortismanlar için sonraki yıllarda amortisman ayrılamayacaktır.

Kurumun 2021 yılına ilişkin amortisman işlemleri ve mali tablolara yapılan kayıtlar ile 2020 yılı kayıtlarına göre değişimleri incelendiğinde amortisman işlemlerinin belirtilen kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmediğini gösteren bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Kurumun amortisman ayırmasını gerektirecek maddi duran varlıklarının değerleri ve bunlara ilişkin ayrılmış toplam amortisman tutarları aşağıdaki tabloda özet olarak gösterilmiştir.

Tablo 8: Maddi Duran Varlık Değerleri ve Amortisman Tutarları

Hesap Kodu	Hesap Adı	2020 Bakiyesi (TL)	2021 Bakiyesi (TL)	Değişim Tutarı (TL)	Değişim Oranı (%)
251-255	Toplam Varlık Değeri	1.482.532.131,13	1.361.486.056,62	-121.046.074,51	-8,16%
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	182.127.624,95	255.182.118,23	73.054.493,28	40,11%
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	411.357.647,06	431.409.801,57	20.052.154,51	4,87%
257-1	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	38.179.003,24	74.355.084,22	36.176.080,98	94,75%

252	Binalar	914.299.448,27	757.446.723,64	-156.852.724,63	-17,16%
257-2	Binalar	28.206.892,74	51.955.299,02	23.748.406,28	84,19%
253	Tesis Makine Cihazlar	32.288.290,25	41.340.529,41	9.052.239,16	28,04%
257-3	Tesis, Makine ve Cihazlar	28.572.324,26	32.385.899,22	3.813.574,96	13,35%
254	Taşıtlar	99.265.686,78	104.076.339,68	4.810.652,90	4,85%
257-4	Taşıtlar	62.147.632,91	71.955.635,07	9.808.002,16	15,78%
255	Demirbaşlar	25.321.058,75	27.212.662,22	1.891.603,47	7,47%
257-5	Demirbaşlar	25.021.771,80	24.530.200,70	-491.571,10	-1,96%

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından maddi duran varlıklar için belirlenen süreler ile amortisman oranlarının alt ve üst sınırları özet olarak aşağıdaki gibidir.

Tablo 9: Maddi Duran Varlıklar Amortisman Süre ve Oranları

Maddi Duran varlıklar	Alt Sınır (YIL)	Üst Sınır (YIL)	En az ve En Çok Amortisman Oranları (%)	Not
Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	8	15	6,66 - 12,50	
Binalar	10	50	2 - 10	Amortisman süresi 10 yıl olan yapılar prefabrik ve seyyar yapılar olup kurum envanterinde yer alan yapılar çoğunlukla %2 amortismanına tabidir.
Tesis Makine Cihazlar	8	15	6,66 - 12,50	
Taşıtlar	10	4	25 - 10	
Demirbaşlar	2	15	6,66 - 50	Kurum envanterindeki varlıkların amortisman süresi çoğunlukla 4 ile 10 yıl arasındadır.

İlk tablo incelendiğinde 251, 252, 253, 254 ve 255 hesap alanlarının bakiyeleri 2021 yılında bir önceki yıla göre %8,16 oranında 121.046.074,51 TL azalarak 1.361.486.056,62 TL'ye gerilemiştir. Ancak 257 numaralı hesaptaki değişime bakıldığında birikmiş amortisman tutarı 2021 yılında bir önceki yıla göre %40,11 oranında 73.054.493,28 TL artarak 255.182.118,23 TL'ye yükselmiştir. Yani maddi duran varlığın değeri azalırken o varlığa ilişkin amortisman tutarı artmıştır. *(Maddi duran varlık değerlerindeki azalma 2021 yılı içinde taşınmazların değerlendirme işlemlerinin tamamlanması ve taşınmazların güncel değerleriyle mali tablolara yansıtılmasından kaynaklanmaktadır.)*

Detay hesap kodları bazında varlık değerleri ve amortisman tutarları karşılaştırılacak olursa;

- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri: Varlıkların değeri %4,87 artarken amortisman tutarı %94,75 oranında artış göstermiş,
- Binalar: Varlıkların değeri %17,16 azalırken amortisman tutarı %84,19 oranında artış göstermiş,
- Tesis Makine ve Cihazlar: Varlıkları değeri %28,04 artarken amortisman tutarı %13,35 oranında artış göstermiş,
- Taşıtlar: Varlıkların değeri %4,85 artarken amortisman tutarı %15,78 oranında artış göstermiş,
- Demirbaşlar: Varlıkların değeri %7,47 artarken amortisman tutarı %1,96 oranında azalmıştır.

İkinci tabloda yer alan amortisman süre ve oranlarına ilişkin alt ve üst sınırlar ile Kurumun 2021 yılı amortisman kayıtlarındaki değişimler birlikte değerlendirildiğinde, taşıtlar ile tesis makine ve cihazlara ilişkin amortisman artışları, varlıklar için belirlenmiş amortisman ayırma oran aralığında kaldığından normal olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binalardaki amortisman tutarı normalin çok üzerinde artmış, demirbaşların amortismanı ise azalmıştır.

Kurumda 2021 yılında taşınmaz envanter ve değerlemesi yapılmış ve varlık değerleri güncellenmiştir. Ancak varlıklar için yapılan değerleme işlemi varlık amortismanları için yapılmamıştır. Ortaya çıkan uyumsuzlukta, bu durumun payı olduğu varsayılsa bile, bu durum amortisman tutarlarındaki aşırı değişimi açıklamaya tek başına yeterli olmayacaktır. Bununla birlikte, hiç amortisman ayrılmayan varlıklar için bir seferde amortisman ayrılması, amortisman ayırma oranlarının dikkate alınmaması ve/veya amortisman oranının hatalı belirlenmesi, mali tablolara kayıt yapılırken hatalı kayıt yapılması gibi nedenlerin de bu çelişik görünüme neden olabileceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi bulguda belirtilen hatanın, taşınmaz envanterinin güncellenmesinden kaynaklandığını ve 2022 yılı içinde, kullanılan yazılımın da değiştirilmesinden sonra hatalı kayıtların düzeltileceğini belirtmiştir.

Ancak amortisman değerleri ile taşınmaz değerlerindeki değişimlere bakıldığında taşınmaz envanterine yönelik güncellemelerin tek başına varlık değerleri ile amortisman tutarları arasındaki uyumsuzluğa neden olması mümkün görünmemektedir. Sonuçta varlık hesapları ile bunlara ilişkin amortisman kayıtlarındaki uyumsuzluk devam etmekte olup bir

sonraki kesin hesap döneminde bu uyumsuzluğun giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Kayıtlı Alacaklar İçin Tahakkuk Eden Gecikme Zammı ve Faizlerin İzlenmemesi

121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı'na kaydedilen vadesi geçmiş alacaklar için tahakkuk etmiş olan gecikme zamları ve gecikme faizleri muhasebe kayıtlarında izlenmemektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Varlıklara ilişkin ilkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde varlıklar arasında yer alan alacaklara ilişkin olarak tahakkuk eden faiz alacaklarının ilgili hesaplarda gösterileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı" başlıklı 89'uncu maddesinde, 121 numaralı hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı; 91'inci maddesinde, Gelirlerden Alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan mali yıl sonuna kadar tahsili gerekenlerden tahsil edilemeyen tutarların, mali yıl sonunda 121 numaralı hesaba borç, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Detaylı Hesap Planları" başlıklı 46'ncı maddesinde kurumlara ait detaylı hesap planlarının, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanacağı belirtilmiş olup Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan 2021 Yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda da "121.05.01.08.01 Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri" ve "121.05.03.04.01 Vergi ve Diğer Amme Alacakları Gecikme Zamları" şeklinde yardımcı hesaplar belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı'na kaydedilen vadesi geçmiş alacaklar için tahakkuk etmiş olan gecikme zamları ve gecikme faizlerinin muhasebe kayıtlarında, Detaylı Hesap Planı'nda belirtilen yardımcı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede söz konusu gecikme zam ve faizlerin anapara ile birlikte tahsil edildiği, tahsilatın 121 numaralı hesap ile ilişkilendirilmeden doğrudan gelir kaydedildiği

görülmüştür. Vadesi geçmiş alacaklara ilişkin tahakkuk etmiş gecikme zammı ve faizlerinin muhasebe kayıtlarında izlenmemesi sonucu Belediyenin alacakları mali tablolarda gerçek değerinden daha az görünmektedir.

İdare tarafından yapılan açıklamada gecikme faizlerinin muhasebe uygulamasında 600-Gelirler Hesabı'na yansıtıldığı, kullanılan yazılımdan kaynaklanan eksikliklerden ötürü 121 hesabına yansıtılamadığı, 2022 yılı itibarıyla kullanılan yazılımın da değiştirilmesi ile hatanın düzeltileceği belirtilmiştir.

Her ne kadar sistemsal bir eksiklik gerekçe gösterilmiş olsa da asli alacağa bağlı olan gecikme faizlerinin, ortaya çıktıkları andan itibaren faaliyet hesapları ile birlikte bilanço hesaplarında da gösterilmesi son derece önemlidir. Dolayısıyla bu hataya sebep olan unsurların ortadan kaldırılarak bir an önce mevzuata uygun kayıt yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Hatalı Kullanılması ve 696 Sayılı KHK Kapsamında Çalışan İşçiler İçin Uzun Vadeli Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izlenmesi gereken uzun vadeli karşılıkların 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izlendiği ve 696 sayılı KHK kapsamında çalışan işçiler için uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklı ayrılmadığı görülmüştür.

A) Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Hatalı Kullanılması

472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izlenmesi gereken uzun vadeli karşılıklar 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izlenmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın niteliği ile ilgili olarak, bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na alacak, 630 Giderler hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 281'inci maddesinde, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının 372 numaralı hesapta izleneceği; 282'nci maddesinde de vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen

kıdem tazminatı tutarlarının 372 numaralı hesaba alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının 372 numaralı hesapta, diğer kıdem tazminatı tutarlarının 472 numaralı hesapta izlenmesi gerekmektedir.

İdarenin muhasebe kayıtlarında, vadeleri bir yılın altına düşmeyen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülmeven karşılıklar 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izlenmektedir.

472 numaralı hesapta izlenmesi gereken kıdem tazminatı tutarlarının 372 numaralı hesapta izlenmesi sonucu, kısa vadeli yabancı kaynaklar gerçek değerinden fazla; uzun vadeli yabancı kaynaklar ise gerçek değerinden az görünmektedir.

B) 696 Sayılı KHK Kapsamında Çalışan İşçiler İçin Uzun Vadeli Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

696 sayılı KHK ile belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilen ve doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için uzun vadeli kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamıştır.

4857 sayılı İş Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca, personel hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi gerekmektedir. Nitekim Denizli Büyükşehir Belediyesinde 696 sayılı KHK kapsamında doğrudan personel hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları Belediye tarafından ödenmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 numaralı hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği; vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472 numaralı hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede 696 sayılı KHK kapsamında işçi statüsünde çalıştırılan personel için sadece 372 numaralı hesapta kısa vadeli kıdem tazminatı karşılığı ayrıldığı, 472 numaralı hesapta uzun vadeli kıdem tazminatı ayrılmadığı görülmüştür.

Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar, kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması nedeniyle, mali tablolarda gerçek değerinden daha düşük görünmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta hatanın varlığı kabul edilmiş ve 2022 yılı itibarıyla düzeltileceği belirtilmiş olsa da yapılacak işlem 2021 yılı mali tablolarını etkilemeyeceğinden, mali tablolarda 372 ve 472 numaralı hesaplar hatalı görünmektedir.

BULGU 4: Satın Alınan Bazı Mal ve Malzemelerin İlgili Aktif Hesaplar Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi

15 numaralı hesap grubu içinde yer alan Stoklar ile 25 numaralı hesap grubu içinde yer alan Maddi Duran Varlıklar hesaplarını ilgilendiren bazı işlemlerin bu hesaplara kaydedilmeksizin doğrudan 630 Giderler Hesabı'na kaydedildiği görülmüştür.

15 Stoklar ve 25 Maddi Duran Varlıklar hesap gruplarıyla ilgili olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 113, 114 ve 186, 187'nci maddelerine ve 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesine göre; Daha sonra tüketilmek, kullanılmak ya da satılmak üzere satın alınan malzemeler ile satın alma, yapma veya yaptırma yollarıyla edinilen taşınır ve taşınmazlarla bunların değerini ve/veya kullanım ömrünü artıran mal/malzemeler ve yapılan her türlü gider, ilgisine göre 15 Stoklar ya da 25 Maddi Duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplara kaydedilerek aktifleştirilmeli ve gerekli olanlar için taşınır işlem fişleri düzenlenmelidir.

Kurumda özellikle depolanmak ve ihtiyaç halinde kullanılmak üzere alınan akaryakıt için ödenen hakediş bedellerinin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında aktifleştirilip kullanıldıktan sonra gider yazılması gerekirken, doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Kurumun ihtiyaç duyduğu akaryakıt büyük ölçüde taşıt tanıma sistemi ile doğrudan araçların deposuna verilmektedir. Bu durumda alınan yakıt için ödenen bedelin 630 Giderler Hesabı'na kaydedilmesi Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uygundur. Ancak bunun yanında bir miktar akaryakıt da tankerler vasıtası ile kuruma ait depoda stoklanmaktadır.

Alınan bilgi ve verilere göre depoda 2020 yılından kalan yakıt miktarı 38.573 litre dir. 2021 yılı içinde 858.512 litre alınmış ve toplam yakıtın 851.843 litresi kullanılmıştır. Dönem sonunda depoda kalan yakıt miktarı ise 44.552 litre olarak ölçülmüştür. *(Akaryakıt fiyatlarındaki aşırı değişkenlik nedeniyle tutar bilgisi girilmemiştir.)*

Akaryakıt dışında diğer hatalı olduğu düşünülen işlemlerden bazılarına aşağıdaki tabloda örnek olarak yer verilmiştir.

Tablo 10: Hatalı Olarak 630 Giderler Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler

Belge No	Belge Tarihi	Fatura Tarihi	KDV Dahil Tutar (TL)	Konu	Kaydedilen Hesap	Kaydedilecek Hesap
3318	25.02.2021	9.02.2021	114.414,45	Çameli Yeşil Yayla taş duvar Yapımı	630	251
5226	22.03.2021	10.03.2021	1.424.021,76	Çelik Oto Korkuluk Yapımı	630	258
16321	16.09.2021	6.09.2021	143.027,33	Çal Denizler Mahallesi Menfez Yapımı	630	251
18644	20.10.2021	14.10.2021	142.313,92	Asfalt Şantiyesine Taş Duvar Yapımı	630	251

Yapılan hatalı işlemler bilançonun aktif tarafının olması gerekenden daha az görünmesine neden olacağı gibi ayrıca amortisman tabi varlıklar için ayrılması gereken amortisman miktarı da belirtilen mevzuattaki hükümlere göre varlıkların kaydedildiği hesaplardaki değeri üzerinden yapılacağından aktif hesaplara eksik kayıt yapılması amortisman tutarının da eksik hesaplanmasına neden olacaktır.

Yukarıda örnekleri gösterildiği üzere, Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesaplarını ilgilendiren işlemlerin bu hesaplara kaydedilmeksizin doğrudan 630 Giderler Hesabı'na kaydedilmesi nedeniyle kurumun maddi duran varlıklarının kayıtlı değerleri olması gerekenden az, 630 Giderler Hesabı ise aynı ölçüde fazla görünmektedir. Dolayısıyla 150, 251, 258 ve 630 numaralı hesaplar mali tablolarda hatalı bulunmaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta hatanın varlığı kabul edilmiş ve 2022 yılı itibarıyla düzeltileceği belirtilmiş olsa da, yapılacak işlem 2021 yılı mali tablolarını etkilemeyeceğinden; mali tablolarda 150, 251, 258 ve 630 numaralı hesaplar hatalı olarak yer almaktadır.

BULGU 5: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın Hatalı Kullanılması

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda takip edilmekte iken dönem içinde tamamlanan ve geçici kabulü yapılan yatırım harcamalarına ilişkin tutarların 258 numaralı hesaptan çıkarılarak 630 Giderler Hesabı'na aktarıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilgili 204 ve 205'inci maddelerinde; hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı, diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş; gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ise bu hesaba alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemeler ile 2020 ve 2021 yılı kesin mizanlarının karşılaştırılması neticesinde, 2021 yılı içinde 258 hesabının borcuna 87.644.492,87 TL, alacağına ise 170.249.123,36 TL kayıt yapıldığı görülmüştür. Ancak geçici kabulleri yapılarak tamamlanan yatırım harcamalarına ilişkin toplam 170.249.123,36 TL'nin 258 hesabından çıkarılırken ilgili maddi duran varlık hesaplarına değil 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

258 hesabından çıkarılarak 630 hesabına kaydedilen tutarlar ise daha sonra başka yevmiye kayıtları ile 600 Gelirler Hesabı Karşılığında 251 Yeraltı ve yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar Hesabı'na kaydedilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında söz konusu hatalı uygulamaya kullanılan yazılımın neden olduğunu belirtmiş olup 2022 yılında İç İşleri Bakanlığı tarafından geliştirilen E-Belediye Bilgi Sistemi'ne geçileceği ve hatalı uygulamanın sona ereceği ifade edilmiştir.

Maddi duran varlık hesaplarına sonradan yapılan kayıt her ne kadar bilanço denklliğini sağlasa da birer faaliyet hesabı olan 600 Gelirler Hesabı ile 630 Giderler Hesabı'nın gerçekte olması gerekenden 170.249.123,36 TL daha yüksek görünmesine yol açmaktadır. Ayrıca yapılan işlem Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine de aykırılık teşkil etmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması

Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesi kullanılarak yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde yüklenici ile idare arasında sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

İhale usulleri ve bu usullerin kullanımına ilişkin düzenlemeler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'un 18'inci maddesine göre ihale usulleri açık ihale, belirli istekliler arasında ihale ve pazarlıktır. Her ne kadar Kanun'un 22'nci maddesinde düzenlenen doğrudan temin usulü bir ihale yöntemi olarak 18'inci maddede sayılmamış olsa da, düzenlemede belirtilen yönleriyle ihale mevzuatı içinde yer alan bir alım usulüdür.

22'nci madde de sayılan koşulların varlığı halinde, idare ihalelere ilişkin bir takım hükümlerin yerine getirilmesini beklemeksizin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmeti doğrudan temin edebilmektedir. Ancak ihtiyaçların bu yöntemle temininde de idareler tamamen serbest olmayıp yerine getirilmesi gereken bazı gereklilikler bulunmaktadır. Bazı durumlarda, alınacak mal ve hizmetler ile yaptırılacak işlerde yüklenici ile sözleşme yapılması da bu gerekliliklerden birisidir.

Kanun'un 21'inci maddesinde düzenlenen pazarlık ile alım usulüne ilişkin hükümlerde hangi hallerde sözleşme yapılıp hangi hallerde yapılmasının zorunlu olmadığı belirtilmiş ancak doğrudan temine ilişkin 22'nci maddede bu yönde bir hüküm konulmamıştır.

Her ne kadar Kanun maddesinde sözleşme yapılıp yapılmaması ile ilgili bir düzenleme bulunmasa da, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi amacıyla düzenlenen ve 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Tebliği'nde konuya ilişkin gerekli açıklamalar yapılmıştır.

Doğrudan temin yönteminin kullanımına ilişkin açıklamalar Tebliğin 22'nci maddesinde yapılmıştır. Buna göre 22.1.1.3 numaralı maddede; 22'nci madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu, bir defada yapılacak alımlarda ise sözleşme yapılmasının idarelerin takdirinde olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde kurumun doğrudan temin kapsamında yaptığı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde yüklenici ile sözleşme yapmadığı görülmüştür. Bu işlerden bazıları sözleşme yapılmasının zorunlu olmadığı bir takım mal ve hizmet alımlarına ilişkin iken bazıları ise nitelikleri gereği belirli bir süre zarfında gerçekleştirilmesi mümkün olan alımlara ilişkindir.

Aşağıdaki tabloda belirli bir süre gerektiren ve sözleşme yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden bazılarına örnek olarak yer verilmiştir.

Tablo 11: Sözleşme Yapılmayan Bazı Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşleri

İşin Konusu	İhale / Doğrudan Temin Onay Tarihi	Kabul Tarihi
Radyolarda Spot İlan Yayınlanması	6.01.2021	2.02.2021
Beton Parke Kaldırım Yapımı	3.03.2021	16.03.2021
Taş Duvar Yapımı	3.06.2021	16.06.2021
Karo Alımı	3.06.2021	8.07.2021
Denizli İzmir Karayoluna Taş Duvar Yapımı	20.08.2021	6.09.2021
Televizyon Tanıtım Filmi Yayınlanması Hizmet Alımı	27.05.2021	30.06.2021
Engelsiz Spor ve Yaşam Merkezi Uygulama Projesi Yapımı Hizmet Alımı	14.09.2021	Tamamlanmamış
Denizli Halk Plajı Uygulama Projesi Yapımı Hizmet Alımı	14.09.2021	Tamamlanmamış

Tabloda örnek olarak verilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin doğrudan teminlerde sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve hatanın 2022 yılı itibarıyla düzeltileceği belirtilmiş olsa da 2022 itibarıyla yapılacak işlemler, bulgu konusu hatanın denetim döneminde var olan etki ve sonuçlarını ortadan kaldırmayacaktır.

Buna göre Kanun'un 22'nci maddesi kapsamında Doğrudan temin yöntemiyle yapılan ve tamamlanması belirli bir süre zarfında gerçekleşebilecek olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için sözleşme yapılması mevzuat ile uygulama arasındaki uyumu sağlayacaktır.

BULGU 2: Milli Emlak Müdürlüğünden Kiralanan Hazine Taşınmazları İçin Damga Vergisi Ödenmesi

Kurumun, Denizli Milli Emlak Müdürlüğünden kiraladığı hazine taşınmazlarıyla ilgili olarak kira bedeli ödeme işlemi ve ihale kararı için damga vergisi ödediği görülmüştür.

488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre Kanun'a ekli 1 sayılı tablodaki kağıtların düzenlenmesi damga vergisine tabidir. 3'üncü maddeye göre verginin mükellefi bu kağıtları imzalayanlardır ancak resmi daireler ile kişiler arasındaki işlemlerde verginin mükellefi yalnızca kişiler olmaktadır. Kanun'un 8'inci maddesinde ise hangi kurum ve kuruluşların resmi daire sayılacağı belirtilmiştir. Buna göre; genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, belediyeler ve köyler resmi daire olarak tanımlanmaktadır.

Kanun'a ekli 1 sayılı tablodaki kağıtların düzenlenmesi işlemlerinde taraflar arasında resmi daire var ise, düzenlenen bu kağıtlar üzerinden resmi daire niteliğindeki kurum ve kuruluşlara Damga Vergisi adı altında tabloda belirtilen nispi ve maktu vergi türleri tahakkuku yapılamayacaktır. Eğer taraflardan her ikisi de resmi daire sayılan kurumlardan ise bu halde hiçbir taraf verginin mükellefi olamayacağı için herhangi bir vergi tahakkuku ve ödemesinin yapılmaması gerekecektir.

Ancak yapılan incelemelerde, Kurumun kiraladığı hazine taşınmazları nedeniyle, kira ödemesi ve ihale kararı üzerinden damga vergisi ödediği görülmüştür. 488 sayılı Kanun'un yukarıda belirtilen hükümleri gereği Kurum damga vergisi mükellefi sayılmamaktadır. Dolayısıyla yapılan işlemin mevzuat hükümlerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve hatanın 2022 yılı itibarıyla düzeltileceği belirtilmiş olsa da 2022 itibarıyla yapılacak işlemler bulgu konusu hatanın denetim döneminde var olan etki ve sonuçlarını ortadan kaldırmayacaktır.

İdare tarafından Milli Emlak Müdürlüğünden kiralanan hazine taşınmazlarına ilişkin olarak kira bedeli ödeme işlemi ve ihale kararı için damga vergisi ödenmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Toplu Taşıma Hizmetlerine İlişkin Sorumluluğun Büyükşehir Belediyelerine Geçtiği 2014 Yılından Önce Verilen Süresiz Hat/Plaka İzinlerinin, Yürürlükteki Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmasını Olumsuz Etkilemesi

Toplu taşıma hizmetlerine ilişkin sorumluluğun büyükşehir belediyelerine ve ulaşım koordinasyon merkezlerine (UKOME) geçmesi ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin devralınmasından önceki dönemde, valilikler ve il trafik komisyonlarınca süresiz olarak verilen, bir tür satış işlemi sonucunu doğuran hat/plaka izinleri uygulaması yürürlükteki mevzuat hükümlerinin uygulanmasını olumsuz etkilemekte, büyükşehir belediyesince

yürürlükteki mevzuat hükümleri doğrultusunda tesis edilen işlemler ise yargı kararlarıyla iptal edilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 7'nci maddesinin (f) ve (p) bentlerinde; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlama ve koordinasyonu sağlamanın; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletmenin, işletme veya kiraya vermenin; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğu olduğu belirtilmektedir.

Aynı Kanun'un "*Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu çerçevede, 5393 sayılı Belediye Kanununun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesinin (f) bendinde, toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmenin belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında olduğu vurgulanarak, aynı maddede; Belediyelerin (f) bendinin de dahil olduğu bazı hizmetleri;

- Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devretmek;
- Toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek;
- Toplu taşıma hatlarının kiraya vermek; veya
- 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın almak yoluyla yerine getirebileceği belirtilmiştir.

Yine, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 9'uncu maddesinde ise, bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile **büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı** belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili ve imtiyaz sahibi olan belediyelerin bu hak ve imtiyazını ancak yine söz konusu düzenlemeler çerçevesinde kullanabileceği açıktır.

Mevcut yasal düzenlemeler bu yolda iken, toplu taşıma hizmetlerine ilişkin sorumluluğun Büyükşehir Belediyelerine ve Ulaşım Koordinasyon Merkezlerine (UKOME) geçmesi ve il trafik komisyonlarının yetkilerini devralmasından önceki uygulamanın bu düzenlemelerin gerekliliklerine adapte edilmesinde sorunlar yaşanmaktadır.

Şöyle ki; 6360 sayılı Kanun ile Denizli Belediyesi büyükşehir belediyesi statüsünü kazanmış ve 31.03.2014 tarihinden itibaren il sınırları içindeki toplu taşıma hizmetleri Büyükşehir Belediyesi sorumluluk alanına girmiş ve il trafik komisyonlarının bu kapsamdaki yetkileri sonlanmıştır.

Gerek, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun, yürürlüğe girmesinden önceki tarihlerde alınan idari kararlarla, gerekse 2918 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra İl-İlçe Trafik Komisyonlarında alınan kararlar ve verilen süresiz izinlerle çok sayıda toplu taşıma aracı faaliyetlerini sürdürmüş ve halen sürdürmektedir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinde de, mevcut toplu taşıma, taksi ve servis plakalarının büyük bölümü toplu taşıma hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi sorumluluk alanına girdiği 31.03.2014 tarihinden önce yukarıda belirtildiği üzere trafik komisyonları ve Valilik tarafından verilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin “*Kazanılmış haklar*” başlıklı 29’uncu maddesinde yer alan “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.*” hükmü doğrultusunda 31.03.2014 tarihinden önce valilik ve İl Trafik Komisyonu kararı ile çalışan söz konusu ticari plaka/hat sahipleri Büyükşehir ulaşım sistemine dâhil edilmek durumunda kalınmıştır. Büyükşehir statüsü kazanılmasından sonra artan ihtiyaçların ise ağırlıklı olarak, doğrudan Denizli Büyükşehir Belediyesinin ulaşım araçları kapasitesi geliştirilerek karşılanmasına yönelik bir politika izlenmektedir.

Büyükşehir Belediyesi statüsü kazanılıp, toplu taşıma hizmetlerine ilişkin sorumluluk yüklenildikten sonra uygulamayı yukarıda belirtilen yeni yasal çerçeve doğrultusuna taşımak, ya da en azından bu izinlerin karşılığında çeşitli adlar altında gelir elde etmek, önceden verilmiş süresiz izinlerin mevzuatta “*kazanılmış hak*” olarak değerlendirilmesi ve yargı kararları nedeniyle mümkün olamamıştır.

2014 öncesinden bu yana (1987 yılından itibaren), çalıştıkları hattaki izinleri iptal ederek yeni yasal duruma uygun olarak ihale ile hat kiralaması yoluna giden bir belediyenin bu işlemlerinin iptali için idari yargıya giden hat sahipleri Mahkemenin kesinleşen red kararı üzerine hak ihlali gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi 2018/20720 tarih, 07/04/2021 sayılı Kararıyla, hat sahiplerinin mülkiyet haklarının ihlal edildiğine karar vererek, dosyayı yeniden yargılama yapılmasını teminen idare mahkemesine göndermiştir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin “ticari araç uygunluk ücreti”, plaka devir ücreti”, “dolmuş ruhsat ücreti” vb. adlarla Belediye Meclisince belirlenen ücretleri hat sahiplerinden tahsil etmesi üzerine açılan davaların tümü “vergilerin kanuniliği ilkesi gereği mali yükümlülük anlamında getirilen sorumlulukların ancak kanunla düzenlenebileceği” gerekçesiyle hat sahiplerince kazanılmıştır.

Bu olgular, yetkili oldukları 31.03.2014 tarihinden önce (6360 sayılı Kanun ile Denizli Belediyesinin büyükşehir belediyesi statüsünü kazandığı ve İl Trafik Komisyonlarının yetkilerinin sona erdiği tarih) Valilik ve İl Trafik Komisyonlarınca verilen izinlerin “kazanılmış hak” olarak mevzuatımızda yer alması, gerekse belirtilen yargı kararları nedeniyle eski hat sahiplerinin izinlerinin iptali ya da karşılığında bir ücret alınmasını olanaksız kılmaktadır. Mevzuat hükümlerine dayalı olarak yeni hat kiralama ihalesi yapmak gibi çözümler de, bu defa aynı hattaki araçların bazılarının süresiz ve bedelsiz, bazılarının süreli ve kira ödeyerek çalışması gibi, çalışma barışının bozulması ve Anayasamızın eşitlik ilkesine aykırı olması sonucunu doğuracağından problemli hale gelmektedir. Bu perspektifle konuya çözüm getirecek bir uygulamanın tek tek belediyeler tarafından ortaya konulmasının güçlükleri de görülmektedir.

Şüphesiz, yürürlükteki Kanun hükümlerinin uygulanamaması ve konunun bir çözümsüzlük çerçevesine hapsolması da hukuk devleti için kabulü ve sürdürülebilirliği olan bir tablo değildir. Kurum görüşünde de paylaşıldığı üzere, kazanılmış haklar ve mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasındaki makul dengeyi kurarak, konuya adil bir çözüm üretecek mevzuat düzenlemesine gereksinim olduğu değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hata giderilmemiş olduğundan konuya 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nun “Denetim Görüşünün Dayanakaları” Bölümünde 5 numaralı bulguda yer verilmiştir.