



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA KOZAN BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM BULGULARI	13
8.	EKLER.....	77

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket.....	7
Tablo 8 :251 Hesabında Yer Almaması Gereken Taşınmazlar ve Tutarları.....	15
Tablo 9: Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar.....	19
Tablo 10: Türkiye Jokey Kulübü Tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine Gönderilen Eğlence Vergisi Ödemelerinden Kozan Belediyesine Aktarılması Gereken Tutar	42
Tablo 11: Tahsilat Tahakkuk Oranı Düşük Kalan Gelir Kalemleri	50
Tablo 12: 2005/9817 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Ekli Liste	53
Tablo 13: Aydınlatma Abone Grubunda Yer Alabilecekken Ticarethane Abone Grubu Üzerinden Tarifelendirilen Yerler	64
Tablo 14: Dağıtım Şirketine Devri Gerçekleşmeyen Aydınlatma Grubu Abonelikleri	65
Tablo 15: Doğrudan Temin Yöntemi İle Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı.....	69

KISALTMALAR

EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
KVA	Kilovolt amper
KW	Kilovat
M²	Metrekare
NO	Numara
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
RG	Resmi Gazete
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TL	Türk Lirası
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Olmayan Duran Varlıklara Amortisman Ayrılmaması
2. Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşuna Devredilen ve Kurum Mülkiyetinden Çıkış Olan Yerlerin Mali Tablolarda Yer Alması
3. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması
4. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması
5. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması
6. İlk Madde ve Malzeme Hesabı Çıkışlarının Hatalı Yapılması
7. Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
8. Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
9. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Kayıtlı Olan Tutarların Geçici Kabul Yapılmadan Maddi Duran Varlık Hesabına Alınması
10. Banka Kredileri Hesabına İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması
11. Kamu İdareleri Payları Hesabının Kullanılmaması
12. Kıdem Tazminatı Karşılık Tutarlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması
13. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
14. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
15. Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bir Yılda Daha Uzun Süreli Verilen Depozito ve Teminat Niteliğindeki Değerlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Yevmiye Kayıt Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Sistemine Uygun Olmaması
3. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
4. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi
5. Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması
6. Dava Sonucu Ödenen Takibe Konu Alacakların Sorumlularına Rücu Edilmemesi
7. Doğrudan Hizmet Alım Sözleşmesi Çerçevesinde Belediye Şirketine Ödenen Kar Payı Matrahına Sözleşme Giderleri ve Genel Giderlerin Dâhil Edilmesi
8. Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Yapım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması
9. Eğlence Hizmeti Sunan İşletmelere Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilmemesi
10. Elektrik Tüketim Vergisi Beyannamelerine İlişkin Kontrollerin Yapılmaması
11. Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
12. Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Belediyeye Gönderilmesi Gereken Payların Takibinin Yapılmaması
13. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
14. İşyeri Çevre Temizlik Vergisinde Bina Türlerinin Dikkate Alınmaması Sonucu Bina Gruplarının Hatalı Belirlenmesi
15. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
16. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

17. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
18. Kompanzasyon Sistemi Kurulmaması ve Kurulu Olanların Bakımının Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi
19. Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi
20. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Yerlerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
21. Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
22. Parasal Limitler Dahilinde Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen Satın Alma İşlemlerinde Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması
23. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
24. Su İhtiyacını Şebeke Suyu Haricinde Karşılamanın Konutlara İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması
25. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
26. Fiyat Farkı Ödemelerinden Ek Kesin Teminat Alınmaması
27. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
28. Yapım İşinde İşe Başlama Tarihi ile Bütün Riskler Sigortası Tanzim Tarihinin Farklı Olması
29. Kamu Kurumlarına Yapılan Taşınmaz Tahsisi İşlemlerinde Tahsis Sürelerinin Kanunda Belirtilen Sınırı Aşması

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Kozan Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Kozan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı birim Özel Kalem

Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 16 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	123	69
Sözleşmeli Personel	28	28
Kadrolu İşçi	154	34
Toplam	305	131
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		394

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, 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Kozan 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	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	13.219.671,17	2.103.000,56	15.322.671,73	13.416.739,42	1.905.932,31	0,00

02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	1.848.818,65	530.316,92	2.379.135,57	2.050.396,89	328.738,68	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	39.077.857,27	11.874.488,99	50.952.346,26	49.173.939,32	1.778.406,94	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	1.560.000,00	-556.000,00	1.004.000,00	997.084,27	6.915,73	0,00
05	Cari Transferler	0,00	8.530.012,04	-5.232.462,21	3.297.549,83	3.201.286,17	96.263,66	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	11.288.499,31	-5.569.361,00	5.719.138,31	5.254.870,00	464.268,31	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	331.080,00	294.250,00	625.330,00	619.123,50	6.206,50	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	3.833.519,47	-3.444.233,26	389.286,21	0,00	389.286,21	0,00
Toplam		0,00	79.689.457,91	30.000.000,00	109.689.457,91	104.713.439,57	4.976.018,34	0,00

Kozan Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 79.689.457,91-TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 109.689.457,91-TL olmuştur. Yıl içinde 104.713.439,57-TL bütçe gideri yapılmış, 4.976.018,34-TL ödenek iptal edilmiştir.

Kozan Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 79.689.457,91-TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 73.665.385,37-TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ile gösterilen 6.024.072,54-TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

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	11.662.022,92	11.939.839,95	297.323,85	11.642.516,10	99,83
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.086.427,21	2.947.690,69	12.796,93	2.934.893,76	270,14
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.019.186,37	567.794,25	0,00	567.794,25	18,81
05- Diğer Gelirler	56.927.748,87	73.326.809,94	72.513,83	73.254.296,11	128,68
06- Sermaye Gelirleri	970.000,00	23.998.708,58	0,00	23.998.708,58	2.474,09
Toplam	73.665.385,37	112.780.843,41	382.634,61	112.398.208,80	108,42

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 108,42 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs

ve Mülkiyet Gelirleri (%270,14) beklenenin üstünde, Sermaye Gelirleri ise (%2.474,09) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerindeki artışın sebebinin mal ve hizmet satış gelirleri ile kira gelirlerindeki yükselişten kaynaklandığı; Sermaye Gelirlerindeki artış sebebinin taşınmaz satışlarından kaynaklandığı görülmüştür.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	13.219.671,17	13.416.739,42	101,49
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.848.818,65	2.050.396,89	110,90
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	39.077.857,27	49.173.939,32	125,84
04- Faiz Gideri	1.560.000,00	997.084,27	63,92
05- Cari Transferler	8.530.012,04	3.201.286,17	37,53
06- Sermaye Giderleri	11.288.499,31	5.254.870,00	46,55
07- Sermaye Transferleri	331.080,00	619.123,50	187,00
08- Borç Verme	0,00	30.000.000,00	
09- Yedek Ödenekler	3.833.519,47	0,00	
Toplam	79.689.457,91	104.713.439,57	131,40

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 131,40 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri ülke genelinde fiyatlarda oluşan artış nedeniyle beklenenin üstünde 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	9.096.517,67	10.375.633,57	11.642.516,10	14,06	12,21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	860.743,30	823.368,10	2.934.893,76	-4,34	256,45
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.611.098,57	360.127,59	567.794,25	-86,21	57,66
Diğer Gelirler	50.947.302,27	58.237.795,29	73.254.296,11	14,31	25,78
Sermaye Gelirleri	1.366.184,25	1.890.747,27	23.998.708,58	38,40	1.169,27

Toplam	64.881.846,06	71.687.671,82	112.398.208,80	10,49	56,79
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Net Toplam	64.881.846,06	71.687.671,82	112.398.208,80	10,49	56,79

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 40.710.536,98-TL'lik (%56,79) artış göstermiştir. Bu çerçevede, vergi gelirlerinde 1.266.882,53-TL (%12,21); Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 2.111.525,66-TL (%256,45); Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerde 207.666,66-TL (%57,66); Sermaye Gelirlerinde 22.107.961,31-TL (%1.169,27) tutarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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	12.304.483,70	11.906.697,53	13.416.739,42	-3,23	12,68
SGK Devlet Prim Giderleri	1.912.973,33	1.709.316,83	2.050.396,89	-10,65	19,95
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	34.318.003,78	30.553.328,74	49.173.939,32	-10,97	60,94
Faiz Giderleri	2.067.928,98	1.593.254,60	997.084,27	-22,95	-37,42
Cari Transferler	9.488.351,83	8.606.585,02	3.201.286,17	-9,29	-62,80
Sermaye Giderleri	6.258.593,64	660.804,83	5.254.870,00	-89,44	695,22
Sermaye Transferleri	133.412,28	48.645,94	619.123,50	-63,54	1.172,71
Borç Verme	0,00	0,00	30.000.000,00		
Toplam	66.483.747,54	55.078.633,49	104.713.439,57	-17,15	90,12

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 49.634.806,08-TL (%90,12) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, 2021 yılında Personel Giderlerinin 1.510.041,89TL (%12,68); Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 341.080,06TL (%19,95); Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin 18.620.610,58 (%60,94); Sermaye Giderlerinin 4.594.065,17-TL (%695,22); Sermaye Transferlerinin 570.477,56 (%1.172,71) arttığı görülmektedir. Sermaye Giderlerindeki artışın yol yapım giderlerinden; Sermaye Transferlerindeki artışın ise kalkınma ajansına gönderilen paylardan ve Anavarza Ören Yeri restorasyon uygulamaları kapsamında Adana Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilen paydan kaynaklandığı görülmüştür. Borç verme gider kaleminde meydana gelen artış ise Belediyenin %100 hissedarı olduğu şirkete yapılan sermaye artırımından kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 67.944.192,14-TL, Faaliyet Net Geliri 94.584,250,06-TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 26.640.057,92-TL olarak gerçekleşmiştir.

Kozan Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	Kozan İmar Ticaret Sanayi Personel Limited Şirketi	40.150.000,00	40.150.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 484 ve 485’inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu

bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

57'nci maddesinde ise; "*(...) Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve*

sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.” hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

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

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

İdare tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi dikkate alınarak hazırlanan 2020-2021 mali yıllarına ait Kozan Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 19.01.2020 tarihi itibarıyla uygulamaya konulmuştur. Hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevzuata uygun olarak 18 standart ve 79 genel şartı içermektedir.

Belediye organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin sadece kurum içi duyuru yapılmakta olup harcama birimlerinin ve personelin görev tanımları ile çalışanların yetkilerinin ve sorumluluklarının belirlendiği yönetmelik, yönerge veya genelge çalışmaları henüz tamamlanmamıştır. Birimlerde çalışan personelin görev tanım formlarının ve iş akış şemalarının ise tüm birimler için hazırlanmadığı görülmüştür. Bununla birlikte hassas

görevlere ilişkin riskleri azaltmak amacıyla özel kontrol mekanizması veya prosedürler ile yetki devri ve sınırlaması esasları yazılı olarak belirlenmemiştir.

24.01.2017 tarih ve 28 sayılı Başkanlık Oluru ile Etik Kurulu oluşturulmuş olup, Komisyon 11.03.2020 tarih ve 1542 sayılı Başkan Onayı ile de güncellenmiştir. Belediye personeline Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan "Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi"nin imzalatılmıştır.

Belediye tarafından birimlerin eğitim ihtiyaçlarının tespitine ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı, eğitim planı oluşturulmadığı, sistemsiz bir şekilde eğitimlerin düzenlendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu kapsamında 2019 Nisan ayında 2020-2024 yılı stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından başlatılmıştır. Bu kapsamda stratejik plan çalışmaları ile ilgili tüm aşamaları yürütmek üzere Belediyenin kendi çalışanlarından oluşan Stratejik Planlama Ekibi kurulmuştur. Hazırlık sürecinde paydaşların katılımı sağlanmış, ilgili üst düzey plan ve programlar dikkate alınmış ve beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Plan kabul edilerek İdarenin internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılmıştır.

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

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

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

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

imzalanmıştır.

Belediye tarafından yönetim bilgi sistemi olarak kullanılan programın, yönetimin ihtiyaç duyacağı gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapmaya imkan sağlayacak kapasitede olduğu kanaatine varılmıştır.

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

Bu itibarla iç kontrol sisteminin etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğu kapsamında mevcut iç kontrol sistemindeki eksikliklerin giderilmesine yönelik olarak Belediye birimlerinin ve personelinin görev tanımlarının ve/veya görev dağılımının belirlendiği dokümanların (yönetmelik, yönerge, genelge vb.) tamamlanması, Belediye faaliyetlerine ait eksik olan iş akış süreçlerinin gösterildiği belgelerin (iş akış çizelgeleri vb.) hazırlanması; riskli görülen alanlarda veya mevzuatın açıkça birleştirilemez olarak tanımladığı görevlere ilişkin görevler ayrılığı ilkesine uygun davranılması; ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planının hazırlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Maddi Olmayan Duran Varlıklara Amortisman Ayrılmaması

Maddi olmayan duran varlıklar için faaliyet dönemi sonunda amortisman ayırma işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; amortisman işlemi, kamu idaresi hesaplarında yer alan duran varlıkların maliyetinin, varlığın yararlanma ya da itfa süresine sistemli bir biçimde dağıtılması ve ilgili yıla düşen tutarın gider olarak muhasebeleştirilmesini ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Anılan maddede ayrıca amortisman tabii varlıkları ve bunlara ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisi, Hazine ve Maliye Bakanlığına tanınmıştır. Bu yetkiye istinaden 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 Sıra No.lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde, maddi olmayan duran varlıklar için yılsonunda ayrılması gereken amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Dolayısıyla maddi olmayan duran varlık hesap grubunda yer alan ve idarenin hukuki tasarrufunda bulunan ya da belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların takip edildiği 260 Haklar Hesabında kayıtlı tutarlara yılsonunda %100 amortisman ayrılması gerekmektedir.

Haklar hesabında takip edilen varlıklara ayrılan amortismanın muhasebeleştirilmesine ilişkin düzenleme, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 215'inci maddesinde yer almaktadır. Anılan madde hükmü uyarınca haklara ayrılacak amortisman tutarlarının, bir yandan 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, diğer taraftan 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 260 Hesabında kayıtlı toplam 65.000,00-TL tutarında hak niteliğinde varlık bulunmasına karşın bunlara ilişkin amortisman işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 260 Haklar Hesabında takip edilen maddi olmayan duran varlıkların tükenme payını gösteren amortisman işleminin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 2021 yılı Bilançosunda 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630 Giderler Hesabı 65.000,00-TL eksik bilgi sunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2022 yılında yapılan işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşuna Devredilen ve Kurum Mülkiyetinden Çıkmış Olan Yerlerin Mali Tablolarda Yer Alması

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne devredilmiş olan taşınmazların muhasebe kayıtlarından çıkarılmadığı görülmüştür.

6360 sayılı Kanun uyarınca Adana Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşu Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün hizmet sınırları il mülki sınırları olarak genişletilmiş olup aynı Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasında;

“Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaşılır.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre, 6360 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir ilçe belediyesi olan Kozan Belediyesinin su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, ilgisine göre Büyükşehir Belediyesi ile ilgili bağlı kuruluşu arasında paylaştırılmıştır.

Yapılan inceleme neticesinde, 6360 sayılı Kanun uyarınca Kozan Belediyesi tarafından ilgili kurumlara devredilmiş olan boru hatları, enerji nakil hatları, su isale hatları, kanalizasyon hatları, su kuyuları, duraklar ve genel mezarlıkların mali tablolarda 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı başlığı altında ve aşağıda yer alan tabloda belirtilen tutarlarla halen kayıtlarının bulunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 8 :251 Hesabında Yer Almaması Gereken Taşınmazlar ve Tutarları

Hesap Kodu	Hesap Adı	Kayıtlı Değeri (TL)
251.01.01	Boru Hatları	1.959.011,44

251.01.02	Enerji Nakil Hatları	177.603,21
251.01.03	Su İsale Hatları	31.974.509,44
251.01.04	Kanalizasyon Hatları	3.155.111,00
251.01.09.01	Su Kuyuları	1.450,00
251.01.16.07	Duraklar	35.341,00
251.01.20.07	Genel Mezarlıklar	916,50
TOPLAM		37.303.942,59

Bu itibarla 6360 sayılı Kanun uyarınca Belediye tarafından bahsedilen kurumlara devredildiği halde muhasebe kayıtlarından çıkarılmayan başlığı altında bulunan ve kayıtlı değeri 37.303.942,59-TL tutarındaki taşınmazların 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmeye devam edilmesi nedeniyle 2021 yılı Bilançosu bu hesap itibarıyla gerçeği yansıtmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2022 yılında yapılan işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı, muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar ve 6360 sayılı Kanun’la Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşuna devredilen taşınmazlar için Birikmiş Amortisman Hesabının kullanıldığı ve duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı görülmüştür.

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

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik’in 202’nci ve 203’üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğin 9’uncu maddesinde de amortismana tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, amortisman ayrılmayan duran varlıklar olduğu; muhasebe kayıtlarında olmayan varlıklar için amortisman ayrıldığı; muhasebede kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrılan varlıkların bulunduğu; 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşu Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne devredildiği için kayıtlardan silinmesi gereken taşınmazlar için Birikmiş Amortisman Hesabının kullanıldığı ve “Duran Varlıklar Amortisman Defteri” tutulmadığı, dolayısıyla duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edildiği ve herhangi bir sebeple kayıtlardan çıkan duran varlıklara ilişkin ne kadar amortisman ayrıldığına ilişkin takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

- Amortisman tabi 16.651.261,47-TL değerindeki varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle ayrılması gereken tutarları kadar 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik, ilgili maddi duran varlıkların net değerlerinin fazla,

- Maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması, muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar ve 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşuna devredildiği için kayıtlardan silinmesi gereken taşınmazlar için amortisman ayrılması nedeniyle 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının 37.416.951,38-TL fazla gösterilmesine neden olunmuştur.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hataların düzeltilmeye başlandığı bildirilmiş olsa da 2022 yılında yapılan işlemlerin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 4: 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 9: 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	3.622.176,04	0,00	3.622.176,04
253	1.766.167,32	1.740.162,48	26.004,84
255	2.466.389,26	2.419.873,51	46.515,75

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

BULGU 5: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Belediyenin ortağı olduğu şirketin sermayesine katılım payı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarın uyuşmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesine göre 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları, bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 182'nci maddesinin (a) bendine göre sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, 14.06.2021 tarih ve 10348 sayılı Ticaret Sicili Gazetesi'nde de yayımlandığı üzere, Belediyenin sermayesine doğrudan iştirak ettiği Kozan İmar Ticaret Sanayi Personel Limited Şirketinin Kozan Belediyesine ait sermaye tutarı 40.150.000,00-TL olmasına rağmen 2021 yılı Bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 39.148.875,00-TL kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, mal ve hizmet üretilen kuruluşlara yatırılan sermaye tutarının 2021 yılı Bilançosunda gerçek değeri ile yer almasını teminen söz konusu sermaye tutarına ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun biçimde yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2022 yılında yapılan işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 6: İlk Madde ve Malzeme Hesabı Çıktılarının Hatalı Yapılması

Satın alınarak 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen değerlerin tüketim suretiyle çıktılarının en fazla üçer aylık dönemler itibarı ile yapılmadığı ve tüketilmediği halde çıktılarının yapılan mal ve malzemelerin olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabını düzenleyen "Hesabın işleyişi" başlıklı 116'ncı maddesinde 150 Hesabına giriş kaydı yapılan mal ve malzemelerin muhasebe kayıtlarından hangi hallerde çıkarılacağı belirtilmiştir. Buna göre tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılanlar; yok olma, kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılamayacak veya tüketilemeyecek hale gelenler ile sayım sonucunda noksan olduğu anlaşılan malzemelerin kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

Ayrıca 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde;

"Muhasebe kayıtlarında '150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'nda izlenen tüketim malzemelerinin çıktıları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı

bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında yer alan mal ve malzemelerden, tüketim veya kullanım amacıyla belediyenin ilgili birimlerine verilenlerden, bu birimlerce dönem içinde en fazla üçer aylık süreler itibarıyla tüketilenlere ilişkin olarak çıkışların kaydedildiği onaylı listelerin düzenlenerek muhasebe birime gönderilmemesi nedeniyle muhasebe birimince söz konusu malzemelerin dönem içi tüketimlerine göre değil tamamının yılsonunda çıkışlarının yapılarak giderleştirildiği; dolayısıyla İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli verilerine göre yılsonu yapılan sayım sonucu toplam 3.622.176,04-TL tutarındaki mal ve malzemenin tüketilmediği halde muhasebe kayıtlarından silindiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ilk madde ve malzemelerin anılan mevzuat hükümlerine uygun olarak çıkış işlemlerinin yapılmaması nedeniyle Belediye Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe kayıtlarının yılsonu bakiyelerinde oluşan fark kadar 2021 yılı Bilançosunda 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, Faaliyet Sonuçları Tablosunda da 630 Giderler Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Merkezi idare vergi gelirlerinden ayrılan payların tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un “Payların hesaplanması ve oranı” başlıklı 2’nci maddesinin ikinci fıkrasına göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelere aktarılmaktadır. Aynı Kanun’un “Payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasında, payların Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanacağı; Bakanlığın büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelerin paylarını ilgili belediyelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankasına aktaracağı; İller Bankasının payları Kanun’un 4’üncü ve 5’inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere göndereceği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesine göre, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde ise, ilgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kar paylarının tahakkuk ettiğinde Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme neticesinde, İller Bankası tarafından Belediyeye 2021 yılı içerisinde merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan pay toplamının 67.649.901,30-TL olduğu ancak söz konusu payların tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

İller Bankası tarafından Belediyeye her ay pay aktarımı gerçekleştirilmektedir. Uygulamada her ayın 10'unda ilgili paylar Belediyenin banka hesabına aktarılma ile birlikte söz konusu paylar İller Bankası sisteminden (Belediye Bilgi ve Veri Bankası) sistem kullanıcısı tarafından her ayın en geç 3 veya 4'ünde görülebilmektedir. Dolayısıyla yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca söz konusu payların tahakkuk ettikleri tarihte (Belediye Bilgi ve Veri Bankasından tahakkuk eden payların öğrenilebildiği tarihte) Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer alan 120.05.02.02.51 hesap koduna kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Belediyenin iktisadi faaliyetlerine girmeyen ve asli hizmetleri kapsamında yapılmış olan harcamalarına ilişkin Katma Değer Vergisi (KDV)'nin giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

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

Bununla birlikte, 11 Seri no.lu Katma Değer Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "E-Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar Mesleki Kuruluşlar" başlıklı bölümünde belediyelerin vergilendirilmesine ilişkin olarak, "*kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır*" hükmü yer almaktadır.

3065 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine göre KDV mükellefleri, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebileceklerdir.

Aynı Kanun'un 30'uncu maddesinin (a) bendinde, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun olarak gerçekleştirdiği teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Kanun kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda KDV mükellefi olmadığı açıktır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılında Belediyenin kuruluş amaçları kapsamında yürüttüğü akaryakıt, asfalt ve mıcır alımı ile parke taşı döşenmesi için yapılan ödemeler sonucunda üstlenilen KDV tutarlarının, yürüttüğü ve mükellefi olduğu ticari faaliyet kapsamında üstlendiği KDV gibi değerlendirilerek indirim konusu yapmak amacıyla 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına toplam 609.451,18-TL tutarında hatalı kayıt yapılması sebebiyle;

- Ay sonlarında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi nedeniyle yapılan hatalı kayıt tutarında 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına devredilmesine, dolayısıyla bu hesabın Bilanço'da olması gerekenden yüksek tutarlarda yer almasına,

- 15 Stoklar hesap grubunda kalan tutar ile 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun itfa edilmeyen kısımlarının, olması gerekenden daha düşük tutarda gösterilmesine,

- 630 Giderler Hesabının, Faaliyet Sonuçları Tablosunda olması gerekenden daha düşük gösterilmesine,

- En önemlisi de ödenmesi gereken KDV'nin oluşmaması ya da olması gerekenden daha az tutarda oluşmasına neden olunmuştur.

Bu itibarla, Belediyenin asli hizmetleri kapsamında yapılmış olan harcamalarına ilişkin KDV'nin indirim konusu yapılmaması; 630 Giderler Hesabı ile giderleştirmesi veya ilgisine göre varlık ya da stokların maliyetine eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Kayıtlı Olan Tutarların Geçici Kabul Yapılmadan Maddi Duran Varlık Hesabına Alınması

Yapımı devam eden maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde, malzeme ile işçilik ve genel giderlere ilişkin harcamaların izlenmesi için kullanılan 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlı olan tutarların geçici kabul yapılmadan ilgili maddi duran varlık hesabına alındığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilgili olan "Hesabın niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde;

“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır” denilerek hesabın tanımı yapılmış; “Hesabın işleyişi” başlıklı 205’inci maddesinde ise, bu hesaba yapılacak borç ve alacak kayıtları düzenlenerek gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Sahip olunan maddi duran varlıkların maliyetine ilişkin bilgilerin doğru bir şekilde mali tablolara yansıtılmasını teminen, yapımı süren maddi duran varlıklar için gerçekleştirilen harcamaların, kabul gerektiren durumlarda geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı; diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi; işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihten sonra ise bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebe kaydının tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, 2021 yılı içinde yapımı devam eden, geçici kabulü henüz yapılmamış olan Kilitli Parke Taşı ile Döşeme Kaplama Yapılması İş ve Tarihi Çarşı Yol Kaplama İşine ilişkin olarak harcanan 3.665.943,42-TL’nin yılsonunda 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına alındığı; bu nedenle Bilanço’da 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının eksik, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının fazla bakiye verdiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen hesap planlarına uygun olarak yapımı süren maddi duran varlıklara ilişkin harcamaların, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihe, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Banka Kredileri Hesabına İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Bankalardan sağlanmış olan kredilere ilişkin hesapların dönem sonu işlemlerinin hatalı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300 Banka Kredileri Hesabının niteliğine ilişkin 232'nci maddesinde bu hesabın, banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 400 Banka Kredileri Hesabının niteliğine ilişkin 301'inci maddesinde ise bu hesabın, banka ve diğer finans kuruluşlarına olan vadesi bir yıldan fazla borçlarının izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in banka kredileri hesaplarının işleyişi ile ilgili 233 ve 302'nci maddeleri ile "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde de; 400 Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin bu hesaba borç, 300 Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Belediyenin kullanmış olduğu kredilere ilişkin ödeme planları ile 2021 yılı Bilançosu üzerinde yapılan inceleme neticesinde, banka kredilerinden 2021 yılı sonunda kalan anapara borç stoku toplamı 5.151.778,05-TL olup Bilanço'da 300 Banka Kredileri Hesabının 3.494.177,94-TL olması gerekirken 0,00-TL olduğu; 400 Banka Kredileri Hesabının ise 1.657.600,11-TL olması gerekirken 5.151.778,05-TL olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, bankalardan sağlanmış olan kredilere ilişkin geri ödeme planlarındaki tutarlar ile 300 ve 400 Banka Kredileri hesaplarında yer alan tutarların uyuşmaması ve dönem sonu işlemlerinin doğru yapılmaması sonucunda 2021 yılı Bilançosunda anılan hesaplar itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 11: Kamu İdareleri Payları Hesabının Kullanılmaması

Belediye tarafından Çukurova Kalkınma Ajansına, mahalli idare birliklerine ve Adana Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmediği görülmüştür.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belediye tarafından ilgili kalkınma ajansına ödenmek üzere hesaplanan paya ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun "Birliğin gelirleri" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, birliğin gelirlerinin birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma paylarından oluştuğu belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin ilçe belediyelerince tahsil edileceği ve tahsil edilen bu vergi ile gecikme zammının yüzde yirmisinin büyükşehir belediyelerine aktarılacağı düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 276'ncı maddesinde, bu hesabın bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilerek hesabın tanımı yapılmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 277'nci maddesinde ise bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Ayrıca 363 Hesabında kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların 363 Hesabına borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, belediye tarafından Kalkınma Ajansına ve mahalli idare birliklerine gönderilecek paylar ile tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisine ilişkin hesaplanan tutarların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilerek izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde,

- Kalkınma ajansı ile mahalli idare birliklerine (Tarihi Kentler Birliği, Türk Dünyası Belediyeler Birliği, Çukurova Belediyeler Birliği, Türkiye Belediyeler Birliği) gönderilecek payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında takip edilmeksizin doğrudan giderleştirildiği;

- Çevre Temizlik Vergisine ilişkin olarak tahsil edilen tutarların yüzde yirmisinin hesaplanarak 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına alınmadığı ve söz konusu vergi ile gecikme zamlarının Büyükşehir Belediyesine hiç gönderilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmesi ve ilgili payların kurumlara zamanında gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Kıdem Tazminatı Karşılık Tutarlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması

İşçi kadrosunda istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının, işçi sayısı, hizmet süreleri ve ödenebilecek azami (tavan) kıdem tazminatı tutarları ile uyumlu olmadığı; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Belediye Şirketinden doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için ise kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281'inci maddesinde, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 330'uncu maddesinde 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup 282 ve 331'inci maddelerinde ilgili hesapların işleyişine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

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

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

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

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

Yapılan inceleme neticesinde, işçi kadrosunda istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının, hali hazırda çalışmakta olan işçilerin sayısı, bunların hizmet süreleri ve kendilerine ödenebilecek azami (tavan) kıdem tazminatı tutarları ile uyumlu olmadığı; doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde Belediye Şirketinden istihdam edilen işçilerin kıdem tazminatları için ise karşılık ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılsonu itibarıyla işçi kadrosunda istihdam edilen 34 personelin hak sahibi olabilecekleri toplam kıdem tazminatı tutarının 5.382.644,75-TL olduğu fakat 372/472 Hesaplarında toplam 167.946,78-TL’nin yer aldığı; doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde Belediye Şirketinden istihdam edilen 394 işçinin hak sahibi olabilecekleri toplam kıdem tazminatı tutarının ise 15.681.878,81-TL olduğu fakat söz konusu kıdem tazminatları ile ilgili herhangi bir karşılık ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Bu nedenle, 2021 yılı mali tablolarındaki 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında 15.681.878,81-TL; 630 Giderler Hesabında ise 2021 yılına ilişkin kıdem tazminatı karşılığı olan 1.694.737,34-TL kadar hataya neden olunmuştur.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2022 yılında yapılan işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 13: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

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

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

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

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödeneceğine dair hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili

her türden giderin, tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili alt kodlar itibarıyla izlenmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

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

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

“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

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

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

Yapılan inceleme neticesinde, 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına ait 02 ve 03 kodlu yardımcı hesaplar ile birlikte 500 Net Değer Hesabına ait 11, 12 ve 13 kodlu yardımcı hesapların kullanılmaması nedeniyle Belediye tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 11 adet taşınmazın ve Belediyeye tahsis edilen 3 adet taşınmazın, muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, Belediyenin muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede, 251.03 hesabında yer alan toplam 1.965.816,16-TL'nin, 1.953.308,16-TL tutarındaki kısmının 2019 yılında geçici kabulü yapılan yapım işleri ile ilgili 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlı tutarların kapatılması sonucu hatalı olarak bu hesaba aktarıldığı; geriye kalan 12.508,00-TL'sinin ise yine Belediyeye yapılmış olan tahsisle ilgili olmayıp 2021 yılında yeraltı ve yerüstü düzenlerinin iyileştirilmesi amacıyla yapılan harcamaya ilişkin olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediye tarafından tahsisli kullanılan ve diğer kurumlara tahsis edilen taşınmazların 250.02/250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02/251.03 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.02/252.03 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500.11/12/13 Net Değer Hesaplarına varlıkların ilgili kurum tarafından belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) üzerinden kaydedilmesi ve 251.03 no.lu hesaptaki hatalı kayıtların düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde;

"Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı üzere satışı yapılan arsa veya arazinin kayıtlı değeri 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, satış değeri ile kayıtlı değeri arasında olumlu fark var ise 600 Gelirler Hesabına alacak, olumsuz fark var ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilecektir.

Muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede, arsa satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde arsaların satış değerinin tamamının 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak kaydı yapıldığı, satış değeri ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir. 2021 yılı içerisinde satışı yapılan 4 adet arsanın kayıtlı değeri toplam 34.196,63-TL, satış değeri ise 368.893,00-TL'dir. Yapılan hatalı muhasebe kaydı sonucunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabına 334.696,37-TL fazla alacak kaydı yapılmış, 600 Gelirler Hesabına ise hiç kayıt yapılmamıştır.

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

BULGU 15: Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

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

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde 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 alınincaya 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 2021 yılı Bilançosu, Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunun, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ile 253.01 Tesisler Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bir Yıldan Daha Uzun Süreli Verilen Depozito ve Teminat Niteliğindeki Değerlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Elektrik dağıtım şirketlerine bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 126 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 95'inci maddesinde bu hesabın, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kurum veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı; 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin 168'inci maddesinde ise bu hesabın, bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı, 169'uncu maddesinde de 226 Hesabının işleyişi ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin 2021 yılı sonu itibarıyla elektrik dağıtım şirketlerine güvence/teminat bedeli olarak ödemiş olduğu toplam 8.431,84-TL'yi 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlemek yerine bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılan 126 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabında takip ettiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, bir yılı aşan sürelerle kamu idareleri veya kişilere verilen güvence bedellerinin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2022 yılında yapılan işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: Yevmiye Kayıt Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Sistemine Uygun Olmaması

Muhasebe işlemlerinin takip edildiği yevmiye defterinde, işlem görmemiş boş yevmiye maddeleri bulunduğu; geçmişe dönük kayıtlar yapılarak yevmiye numaralarının düzenlenme tarihine uygun sırayla takip edilmediği; aynı yevmiye numaraları ile farklı tarihlerde farklı kayıtlar yapıldığı ve bazı yevmiye numaralarının alt koda sahip olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinde; işlemlerin yevmiye defterine, yevmiye tarih ve numara sırasına göre maddeler halinde günlük olarak kaydedileceği; gerçekleşen işlemlere ait muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı belirtilmiştir.

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

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

2021 yılı yevmiye defterinde yapılan incelemeler neticesinde, 50 adet yevmiye numarasının boş bırakılarak muhasebe kayıtlarının yapılmaya devam edildiği; 1340 adet yevmiyede numaraların müteselsil olarak verilmesi kuralına uyulmayarak geçmişe yönelik kayıtlar yapıldığı; aynı yevmiye numaraları ile farklı tarihlerde farklı kayıtlar yapıldığı 35 adet yevmiyenin bulunduğu ve yine mevzuata aykırı olarak alt kod verilmek suretiyle yevmiye defterine kaydedilen 13 adet yevmiyenin olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yevmiye numaralarının Yönetmelik'e uygun olarak sırasıyla verilmesini zorunlu kılacak, geçmişe dönük kayıt yapılmasını, aynı yevmiye numaraları ile farklı tarihlerde

farklı kayıtlar yapılmasını ve alt kodlarla yevmiye verilmesini engelleyecek bir muhasebe programının ivedilikle oluşturulması zorunludur.

BULGU 3: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıra GÖre Ödenmemesi

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

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

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

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde ise;

"b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler

Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete

alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır” hükmü yer almaktadır.

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

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

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

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi

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

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

“f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek”

“Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23'üncü maddesinin “f” bendinde;

“7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen

gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si" hükümleri yer almaktadır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise;

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

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

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

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

**BULGU 5: Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin
Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması**

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

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

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

Türkiye Jokey Kulübünden temin edilen verilere göre Kulüp tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine 2014-2021 yılları arasında aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere toplam 316.578.130,97-TL eğlence vergisi ödemesinde bulunmuştur. Bu tutardan Kozan Belediyesine gönderilmesi gereken eğlence vergisi payı ise 7.071.064,93-TL olarak hesaplanmıştır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2014-2021 yılları arasında Büyükşehir Belediyesi tarafından Kozan Belediyesine gönderilen ve mahsuplaşılın tutar toplamının 3.570.766,16-TL olduğu; geriye kalan 3.500.298,77-TL tutarıdaki eğlence vergisi payının gönderilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 10: Türkiye Jokey Kulübü Tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine Gönderilen Eğlence Vergisi Ödemelerinden Kozan Belediyesine Aktarılması Gereken Tutar

Yılı	Kozan İlçesi Nüfusu	Adana Büyükşehir Belediyesine Ödenen Eğlence Vergisi Tutarı (TL)	%30 Diğer İlçe Belediyeleri Payı Toplamı (TL)	Kozan Belediyesi Payı (TL)
2014 (10 Aylık)	128.153	23.017.928,04	6.905.378,41	642.515,51
2015	128.893	30.698.714,65	9.209.614,40	856.236,66
2016	129.242	31.548.690,35	9.464.607,11	877.212,62
2017	129.985	26.287.900,22	7.886.370,07	730.079,55
2018	130.456	30.040.355,28	9.012.106,58	830.233,27
2019	130.495	37.081.177,24	11.124.353,17	1.017.542,88
2020	131.633	29.207.869,79	8.762.360,94	800.064,27
2021	132.974	48.292.412,46	14.487.723,74	1.317.180,16
TOPLAM		256.175.048,03	76.852.514,42	7.071.064,93

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

BULGU 6: Dava Sonucu Ödenen Takibe Konu Alacakların Sorumlularına Rücu Edilmemesi

Belediye aleyhine açılan davalar sonucu Belediye Bütçesinden ödenmek zorunda kalınan takibe konu alacaklar için sorumlulara rücu işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel sorumluluk ve zarar" başlıklı 12'nci maddesinde Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu ve aynı Kanun'un "Kişilerin uğradıkları zararlar" başlıklı 13'üncü maddesinde kişilerin kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açacakları, kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkının saklı olduğu belirtilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin

alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları ifade edilmektedir.

Belediyenin taraf olduğu muhtelif dava dosyaları üzerinde yapılan incelemede,

Adana 2. İdare Mahkemesinin 2019/459 Esas ve 2020/733 No.lu Kararıyla 02.04.2015 tarihinde 15 yaşında olan davacının, Kozan Belediyesi Atatürk Parkı içerisindeki basketbol sahasındaki arkadaşlarıyla oyun oynarken basketbol potasını sallaması sonrası pota demirinin beton zemin ile olan bağlantısından koparak üzerine düşmesi sonucu gerçekleşen yaralanmada; davacının ailesi %20, Belediyenin ise %80 oranında ve Kozan Belediyesi Park ve Bahçeler Müdürlüğünün yetkili amirinin asli ve basketbol potası montajını yapan Belediye personelinin tali kusurlu olduğuna hükmedildiği, Mahkemenin 07.10.2020 tarihli İlamı ile hükmedilen ve Adana 13. İcra Dairesinin 2020/11113 Esas sayılı dosyası ile takibe konu olan alacakların (147.856,45-TL) Belediye ile davacı arasında 26.04.2021 tarihinde yapılan Protokolle ilk 9 taksitinin 2021 yılında Belediye Bütçesinden ödendiği ve son taksitinin de 2022 yılında Belediye Bütçesinden ödeneceği;

Adana Kozan 2. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2018/320 Esas ve 2020/774 No.lu Kararıyla 29.03.2018 tarihinde sürücüsü tarafından geri manevra yapan zorunlu mali sorumluluk sigortası bulunmayan tescilsiz iş makinesinin sokağın sağında yürümekte olan yayaya, aracın sol arka kesimi ile arkadan çarpması sonucu gerçekleşen ölümlü trafik kazasında; yayanın kusursuz, sürücünün %65 ve Belediyenin %35 oranında kusurlu olduğuna hükmedildiği, Mahkemenin 07.10.2020 tarihli İlamı ile hükmedilen ve İstanbul Anadolu İcra Müdürlüğünün 2020/24325 Esas sayılı dosyası ile takibe konu olan alacakların (272.498,31-TL) Belediye ile davacılar arasında 03.02.2021 tarihinde yapılan Protokolle 9 taksitle Belediye Bütçesinden ödendiği;

Adana Kozan 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin (İş Mahkemesi sıfatıyla) 2019/236 Esas ve 2021/242 No.lu Kararıyla 04.12.2018 tarihinde Büyükşehir Belediyesinin çöp aktarma tesisine ait tır dorsesine boşaltma işlemi yapan ve sürücüsü tarafından idare edilen çöp kamyonunda görevli temizlik işçisinin, çöpleri boşalttığı sırada tır dorsesinin içine düşmesi sonucu gerçekleşen ölümlü iş kazasında; Kozan Belediyesi Temizlik İşleri Müdürlüğü %25, Makine İkmal Müdürlüğü %25, çöp kamyonu sürücüsü %20, Kozan Belediyesi İş Güvenliği Sorumlusu ve Ortak Sağlık Güvenlik Biriminde Sözleşmeli Uzman %10 ve müteveffanın %20 oranında kusurlu olduğuna hükmedildiği, Mahkemenin 15.09.2021 tarihli İlamı ile hükmedilen ve Adana Genel İcra Dairesinin 2021/35492 Esas sayılı dosyası ile takibe konu olan alacakların

(810.000,00-TL) Belediye ile davacılar arasında 15.11.2021 tarihinde yapılan Protokolle ilk 2 taksitinin 2021 yılında Belediye Bütçesinden ödendiği ve geri kalan 5 taksitinin de 2022 yılında Belediye Bütçesinden ödeneceği,

Anlaşılmış olup ilgililere rücu işlemlerinin başlatılmamış olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre ve söz edilen ödemelere karşın Belediyenin yasal yükümlülük altına girmesine neden olan personelin belirlenmesine yönelik sürekli olarak işletilecek bir sistemin kurulması ve sorumlu personele rücu işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 7: Doğrudan Hizmet Alım Sözleşmesi Çerçevesinde Belediye Şirketine Ödenen Kar Payı Matrahına Sözleşme Giderleri ve Genel Giderlerin Dâhil Edilmesi

Belediye Şirketinden yapılan doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde ödenen kar payı hesabına sözleşme gideri ve genel giderlerin dahil edildiği görülmüştür.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 127’nci maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen Geçici 24’üncü maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanların belediye şirketlerine işçi statüsüne geçirilmesi ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 20’nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak hazırlanan ve 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı aynı giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamı üzerinden %7'ye kadar belirlenecek kar,

dahil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı aynı giderler ve kar oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, idare tarafından şirkete personel gideri olarak yapılacak ödemenin hangi giderlerden oluşacağı ve bu giderlere sözleşme gideri ile genel giderler ve kar olarak eklenecek oranlar belirlenmiş olup %4 oranındaki sözleşme giderleri ve genel giderlerin asgari işçilik maliyeti üzerinden; %7'ye kadar belirlenecek karın ise sadece asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamı üzerinden hesaplanması gerektiği hususuna açıklık getirilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonrası Belediye Şirketinden yapılan doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde düzenlenen hakedişlerde, asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamına, asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 oranındaki sözleşme giderleri ve genel giderlerin eklendiği ve bu tutar üzerinden %7 oranında kar hesaplamasının yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Belediye Şirketinden yapılan doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde ödenen kar payının, sadece asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı aynı giderler toplamı üzerinden hesaplanmaması anılan Usul ve Esaslar'a aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Yapım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması

Doğrudan temin yöntemi ile yapılan park ve çevre düzenlemesi yapım işlerinin yerine getirilmesi belli bir süreyi gerektirmesine rağmen ilgili yükleniciler ile sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3'üncü alt maddesinde;

“Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22 nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur.” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda sözleşme düzenlenmesi idarenin takdirinde olan ve zorunluluk arz etmeyen bir husus olup gerçekleşmesi belli bir süreyi gerektiren alımlarda ise sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, doğrudan temin yöntemiyle yapılan park ve çevre düzenlemesi yapım işlerinin gerçekleştirilmesi belli bir süreyi gerektirmesine rağmen sözleşme yapılmaksızın alımın gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, sözleşme yapılması hukuki uyumsuzlukların çözümünde, tarafların hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde önem arz ettiğinden, işin tamamlanmasının belli bir süreyi gerektirdiği durumlarda sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Eğlence Hizmeti Sunan İşletmelere Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilmemesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisine tabi olmasına rağmen bu işletmeleri işleten gerçek veya tüzel kişiler adına idarece mükellefiyet tesis ettirilmediği dolayısıyla eğlence vergisi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Eğlence vergisi” başlıklı 3’üncü Bölümü’nün “Konu” başlıklı 17’nci maddesinde, *“Bu Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir.”* hükmü yer almakta olup “Mükellef” başlıklı 18’inci maddesinde, verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu; “İstisna ve muafıklar” başlıklı 19’uncu maddesinde ise hangi eğlence faaliyetlerinden eğlence vergisinin alınmayacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Nispet ve miktar” başlıklı 21’inci maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu; “Matrah” başlıklı 20’nci maddesinin üçüncü fıkrasında da biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino,

gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için Kanun'un 96'ncı maddesine göre tespit edilen miktarın matrah olduğu belirtilmiştir.

Danıştay 9. Dairesinin 07.11.2007 tarih ve E: 2005/5313, K:2007/3726 sayılı Kararında da özetle, *“play-station salonları biletle girilmesi zorunlu eğlence yerlerinden olmadığından, söz konusu salonlardan belediye meclisince belirlenen tarifeye istinaden eğlence vergisi alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı”* hükmüne yer verilmiştir.

Ruhsat verilen işyerleri üzerinde yapılan inceleme neticesinde, faaliyet konularına göre oyun salonları ve canlı müzik yapılan işyerleri olduğu; fakat konusu eğlence vergisinin tanımına giren bu işyerlerine eğlence vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmediği dolayısıyla eğlence vergisi tahakkukunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan ve konusu eğlence vergisinin tanımına giren işyerlerine mükellefiyet tesis ettirilerek eğlence vergisi tahakkuklarının yapılmaması yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 10: Elektrik Tüketim Vergisi Beyannamelerine İlişkin Kontrollerin Yapılmaması

Elektrik enerjisi tedarik eden şirketler tarafından verilen elektrik tüketim vergisi beyannamelerinin, ayrıntı bazında kontrol edilememesi nedeniyle Belediyenin gelir kaybı riskiyle karşı karşıya olduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, “Çeşitli Vergiler” başlıklı beşinci bölümünde yer alan hükümlere göre elektrik tüketim vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik tüketimi olup mükellefi elektriği tüketenlerdir. Ancak 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu tutulmuşlardır. İlgili kuruluşlar söz konusu sorumluluğu yerine getirirken bu vergiyi tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar bir beyanname ile belediyeye bildirmeye ve vergiyi aynı süre içinde ödemeye mecburdurlar.

2464 sayılı Kanun'da Elektrik Tüketim Vergisi nispetleri ise imal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1'i olacağı bunun dışında kalan maksatlar için de tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5'i olacağı ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediye sınırları içerisinde 4628 sayılı Kanun kapsamında faaliyette bulunan elektrik tedarik şirketlerinin, nihai tüketicilere elektrik satışı yaptıkları ve 2021 yılı boyunca yaptıkları bu elektrik satışı üzerinden abone türlerine göre %1 ve %5'lik vergi oranlarını esas alarak Belediyeye Elektrik Tüketim Vergisi beyanında buldukları; bu şekilde tahsil edilen Elektrik Tüketim Vergisi tutarı toplamının da 2.492.203,87-TL olduğu görülmüştür.

Ancak Belediye tarafından 2021 yılında elektrik tedarik şirketlerinin, elektrik tüketim vergisi beyannameleri doğrultusunda tahsil edilen 2.492.203,87-TL'lik tutarın doğruluğuna yönelik herhangi bir tespit çalışması yapılamadığı; elektrik tedarikçisi olan şirketlerden elektrik satın alan serbest tüketicilerin ilgili aydaki gerçek elektrik tüketim miktarının, tedarikçi şirketlerin Belediyeye beyan ettikleri elektrik tüketim miktarıyla uyuşup uyuşmadığının bilinemediği ve elektrik tüketim abonelerinden hangilerinin %1'lik veya %5'lik abone gruplarında yer alan müşterilerden olduklarının kontrolünün sağlanamadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla yukarıda belirtilen risklerin giderilmesi ve Belediyenin asli gelirleri arasında yer alan Elektrik Tüketim Vergisi payı miktarının doğru olarak tespiti için gerekli kayıt, kontrol ve mutabakat çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: 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'ıncı 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 12.732.304,13-TL vergi geliri tahakkukunun ve 1.793.807,54-TL kira geliri tahakkukunun devredildiği, 2021 yılı içinde toplam 15.149.467,60-TL vergi geliri ve 712.079,98-TL kira geliri tahakkuk ettirildiği, 2021 yılı içinde toplam tahakkukun 12.674.418,20-TL’sinin tahsil edildiği ve 2022 yılına 17.713.241,05-TL tahakkuk artışı 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 11: 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	4.924.201,69	5.325.397,40	10.249.599,09	4.691.904,24	1.918,02	4.689.986,22	5.557.694,85	45,78
Arsa Vergisi	2.456.473,05	1.685.937,88	4.142.410,93	1.532.757,36	3.017,51	1.529.739,85	2.609.653,57	37,00
Arazi Vergisi	170.645,05	139.473,12	310.118,17	100.497,35	470,84	100.026,51	209.620,82	32,41
İlan ve Reklam Vergisi	726.228,64	164.568,02	890.796,66	160.864,84	354,50	160.510,34	729.931,82	18,06
Ecrimisil Gelirleri	535.401,91	210.336,65	745.738,56	198.553,91	7.724,68	190.829,23	547.184,65	26,63
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	1.258.405,63	500.929,33	1.759.334,96	535.210,34	0,00	535.210,34	1.224.124,62	30,42

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 12: Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Belediyeye Gönderilmesi Gereken Payların Takibinin Yapılmaması

Hazineye ait taşınmazların satışı nedeniyle Belediyeye aktarılması gereken payların takibinin yapılmadığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesine göre, 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 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı; kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği hüküm altına alınmıştır.

2021 yılında Kozan ilçesi sınırları içerisinde Hazineye ait taşınmazların satışlarına ilişkin istenen bilgi üzerine Adana Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden gönderilen yazıda, 2021 yılı sonu itibarıyla Kozan ilçesi sınırları içerisinde Hazineye ait 14 adet taşınmaz satışının 3.091.220,00-TL bedelle gerçekleştirildiği; bu tutarın 1.430.075,99-TL'lik kısmının tahsil edilmiş olduğu belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılında Kozan ilçesi içerisinde Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından gecekondu fonu hesabına aktarılmak

üzere gönderilmesi gereken %10'luk tutarın ve bu tutar düşüldükten sonra kalan kısımdan Belediye gelir hesaplarına kaydedilmesi gereken %30'luk payın eksik gönderildiği; bu paylara ilişkin tutarların Belediye tarafından takibinin de yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 4706 sayılı Kanun kapsamındaki taşınmaz satışlarının takibi ve buna bağlı olarak da İdare paylarının tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 13: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı

olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555,00-TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyede görev alan kadrolu 36 işçi olup bunlardan 8'inin 50 ile 100 gün arasında, 13'ünün 100 ile 200 gün arasında, 3'ünün 200 ile 300 gün arasında, 7'sinin ise 300 günün üzerinde olmak üzere toplam 6.224 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

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

BULGU 14: İşyeri Çevre Temizlik Vergisinde Bina Türlerinin Dikkate Alınmaması Sonucu Bina Gruplarının Hatalı Belirlenmesi

İşyeri Çevre Temizlik Vergisi'nin alınmasına ilişkin olarak işyeri bina türlerinin mevzuata aykırı olarak belirlendiği ve bu sebeple mükelleflerden eksik veya fazla vergi alındığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların, çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmekte ve işyeri ile diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin belediyelerce, binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddede, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin hangi tarife üzerinden alınacağı da tablo halinde gösterilmiştir. Söz konusu tablodaki tutarlar, her yıl yeniden değerlendirme oranı ile artırılmaktadır.

Bina gruplarının tespitinin yapıldığı 2005/9817 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1'inci maddesinde ise; "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44 üncü maddesinde yer alan Çevre Temizlik Vergisi Tarifesindeki bina grupları ekli listede belirtilen şekilde tespit edilmiştir." denilmekte ve bahsi geçen ekli liste aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 12: 2005/9817 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Ekli Liste

Bina Grupları	1-Öğrenci sayısı: (Okul, yurt, kreş, dersane, kurs, eğitim merkez, anaokulu, yuva vb. eğitim ve öğretim faaliyeti yapılan binalar.)	2- Yatak kapasitesi: (Konaklama tesisleri ile hastahaneler ve diğer yataklı sağlık tesislerine ait binalar.)	3-Kullanım alanı (m ²): a) Her türlü yeme, içme ve eğlence yerleri.	b)Daimi surette faaliyet gösteren lunapark, panayır, fuar, stadyum, hipodrum, spor salonu gibi yerler ile eşya depolamaya mahsus olan yerler.	4-Koltuk sayısı: (Sinema, tiyatro, opera, bale vb. biletle girilen koltuklu eğlence yerleri.	5-Personel sayısı: (1, 2, 3 ve 4 üncü sıradakiler hariç, ticari, sanai, zirai ve mesleki faaliyetler için kullanılan binalar ile bunlar dışında kalan faaliyetlere mahsus binalar.)
I.GRUP	750'den fazla	500'den fazla	1000'den fazla	5000'den fazla	2000'den fazla	300'den fazla
II.GRUP	750-500	500-300	1000-500	5000-4000	2000-1500	300-200
III.GRUP	499-250	299-150	499-250	3999-3000	1499-1000	199-100
IV.GRUP	249-100	149-50	249-100	2999-2000	999-500	99-50
V.GRUP	99-50	49-20	99-50	1999-1000	499-250	49-10
VI.GRUP	49-20	20'den az	50'den az	999-500	249-100	9-4
VII.GRUP	20'den az	-	-	500'den az	100'den az	3 ve daha az, konutlar

Bakanlar Kurulu Kararı'na göre okul, yurt, anaokulu gibi eğitim öğretim faaliyeti yapılan binalarda bina grubunun tespiti öğrenci sayısı üzerinden; konaklama tesisleri ile hastaneler gibi binalarda bina grubunun tespiti yatak kapasitesi üzerinden; her türlü yeme, içme ve eğlence yerleri ile daimi surette faaliyet gösteren lunapark, panayır, fuar, stadyum, hipodrom, spor salonu gibi yerler ile eşya depolamaya mahsus olan yerlerde bina gruplarının tespiti kullanım alanı (m2) üzerinden; sinema, tiyatro, opera gibi biletle girilen eğlence yerlerinde bina grubunun tespiti koltuk sayısı üzerinden yapılmalıdır. Bu sayılan binaların dışındakilere ilişkin grup tespitinin ise personel sayısı üzerinden yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, İşyeri Çevre Temizlik Vergisi'ne ilişkin bina gruplarının belirlenmesinde yatak kapasitesi ve öğrenci sayısına göre tespiti gereken bina gruplarında bu kriterlerin dikkate alınmadığı ve bu nedenle bina gruplarının derecelere intibakının yanlış yapıldığı tespit edilmiştir.

Kullanım amacına ve belirlenmiş sınıflandırma hükümlerine bakılmaksızın Çevre Temizlik Vergisi alınması Bakanlar Kurulu Kararına aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla Çevre Temizlik Vergisine ilişkin bina gruplarının, düzenlenen esaslara uygun olarak belirlenmesi ve bu doğrultuda tahakkuk işlemlerinin mükelleflerden eksik veya fazla vergi alınmasına sebep olmayacak şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 15: 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 malî 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 16: 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 Müdürlüğü'nün 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.

Belediye taşınmazları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, düğün salonu ve dükkan olarak kullanılan toplam 15 adet taşınmaz ile çeşitli suretlerle işgal edilen 284 adet taşınmazın ihale yapılmaksızın ve kira sözleşmesi imzalanmaksızın fuzuli şagil tarafından ecrimisil bedeli ödenmek suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

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

BULGU 17: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

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

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve

İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı” başlıklı 306/U maddesinde; hesabın kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

BULGU 18: Kompanzasyon Sistemi Kurulmaması ve Kurulu Olanların Bakımının Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi

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

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

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

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

(2) Yukarıda belirtilenler dışında, tüm dağıtım sistemi kullanıcıları ile sisteme enerji veren üreticilere çekiş yönünde 16 ncı maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen durumlarda aşağıdaki şartlar dâhilinde reaktif enerji tarifesi uygulanır. Ancak kullanıcıya ait kompanzasyon tesisinde arıza sonucu oluşan ihlalin yılda (takvim yılı) bir kez olması halinde reaktif enerji bedeli faturalamada dikkate alınmaz. Reaktif enerji ölçüm sistemleri dağıtım şirketi tarafından tesis edilir. Reaktif enerji ölçüm sistemi tesis edilmemiş kullanıcılara reaktif enerji bedeli uygulanmaz.

(3) Kurulu gücü 50 kVA’nın altında olan müşteriler, çektikleri aktif enerji miktarının

yüzde otuzüçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde; kurulu gücü 50 kVA ve üstünde olanlar ise, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde onbeşini aşan şekilde sisteme kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde, reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlüdür” denilmektedir.

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

Yapılan inceleme neticesinde, reaktif enerji bedelinin önüne geçebilmek için kompanzasyon sisteminin kurulması ve etkin olarak çalışmasının sağlanması gerekirken Belediyede bu şekilde kurulu bir sistemin bulunmaması ve kurulu olan kompanzasyon sistemlerinin de bakımının yapılmaması nedeniyle elektrik faturalarında 2021 yılı içinde 79.688,13-TL reaktif enerji bedeli ödendiği tespit edilmiştir.

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

BULGU 19: Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

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

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

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından park ve bahçeler, belediye hizmet

binaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımlarına bağlı olarak Elektrik Tüketim Vergisi ödendiği tespit edilmiştir.

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

BULGU 20: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Yerlerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

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

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

Anılan Usul ve Esaslar’ın “Aydınlatma abone grubu” başlıklı 6’ncı maddesinde ise;

“Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

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

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

kapsamındaki tüketiciler enerjiyi düzenlenen tarife üzerinden ilgili görevli tedarik şirketinden temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler” hükmüne yer verilmiştir.

Bu maddede geçen 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak hazırlanan 27.07.2013 tarih ve 28720 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihi ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği hükmüne 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.

Aynı 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.

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.

Söz konusu Yönetmelik'in “Bağlantı yükümlülüğü” başlıklı 8'inci maddesinde;

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

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

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

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

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

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

Hükmüne yer verilmiş olup 03.10.2014 tarih ve 29138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payından Yapılacak

Aydınlatma Gideri Kesintilerine İlişkin Karar'ın 1'inci maddesi ile belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılacak aydınlatma gideri kesintisi, büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde aydınlatma giderlerinin yüzde yirmisi, diğer belediyeler ve mücavir alanlarında yüzde onu olarak uygulanacağı ifade edilmiştir.

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

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin sorumluluğunda bulunan aşağıdaki tablolarda ayrıntısı gösterilen muhtelif cadde, sokak, park ve yürüyüş yollarındaki genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken elektrik aboneliklerinin, söz konusu yerlerde bulunan ve aynı elektrik abone grubundan enerji alan büfe ve benzeri ticari alanlar ile havuz aydınlatması, projektör bağlantısı, süs aydınlatması gibi kullanımların, genel aydınlatma kapsamındaki yerlerin sayaçlarından ayırma işlemi gerçekleştirilemediğinden ticarethane abone grubunda yer aldığı ve genel aydınlatma kapsamındaki yerlerde bulunan aydınlatma sistem ve tesislerinin ilgili Yönetmelik'te öngörülen şekilde kurulumu ile bakım ve onarımlarının yapılarak dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı, tüm bu nedenlerle söz konusu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için Belediyeye ek mali avantajlar sağlanabileceken bu imkandan mahrum kalındığı tespit edilmiştir.

Tablo 13: Aydınlatma Abone Grubunda Yer Alabilecekken Ticarethane Abone Grubu Üzerinden Tarifelendirilen Yerler

Sözleşme Hesap No	Abonelik Adresi	Tarife Tipi	Tarife Bedeli (TL)
1017984108	Çanaklı Mahallesi Tufanbeyli Bulvarı No:79/A Wc. Rauf Denктаş Parkı (Aydınlatma + Wc)	Ticarethane	2.941,92
1013996743	Varsaklar Mahallesi Tuğrul Bey Sokak No:6/6/B Merkez Dibek Parkı (Wc)	Ticarethane	0,22
1012011358	Karacaoğlan Mahallesi Şehit Hüseyin Soydan Caddesi	Ticarethane	8.099,43
1014523412	Adnan Menderes Parkı	Ticarethane	2.383,61
1019641751	Karayolları Arkası Park	Ticarethane	453,72
1015553738	Türkeli Mahallesi 13033 Sokak No:10/A (Aydınlatma + Wc) Denizevler Parkı	Ticarethane	1.767,49
1015581934	Ağlıboğaz Mahallesi 12323 Sokak No:15 Şehit Özkozanoğlu Parkı (Aydınlatma + Pompa + Wc)	Ticarethane	3.167,60
1012009516	Şevkiye Mahallesi Atatürk Parkı (Büfe + Pompa + Tenis Kortu Aydınlatma + Sodes)	Ticarethane	54.604,74
1012483647	Tufanpaşa Mahallesi Özgen Sokak No:1/A Bina Merkez Ersan Arıkan Park (Aydınlatma + Wc + Pompa + Muhtarlık)	Ticarethane	4.981,52
1009202493	Hacıuşağı Mahallesi Yeni Sokak Kale Giriş Güvenlik Kulübesi + Mescit	Ticarethane	3.591,89
1016982400	Tufanpaşa Mahallesi Fekeli Sokak No:14/A Meryem Heper Parkı (Aydınlatma + Pompa)	Ticarethane	1.241,34
1014072055	Karacaoğlan Mahallesi Ayzıt Sokak No:5/A Cuma Pazarı Yanı Park Emek Şehitleri Parkı (Aydınlatma + Pompa + Muhtarlık)	Ticarethane	11.009,70

1008688580	Hacıuşağı Mahallesi Yeni Sokak Kozan Kalesi Trafo	Ticarethane	45.420,08
1018367893	Gazi Mahallesi Okul Caddesi No:2/A Park	Ticarethane	1.059,12
1019270742	Otogar Arkası Park	Ticarethane	1.540,09
1019561133	Arslanpaşa Muhtarlık Mezarlık Yanı	Ticarethane	731,74
TOPLAM			142.994,21

Tablo 14: Dağıtım Şirketine Devri Gerçekleşmeyen Aydınlatma Grubu Abonelikleri

Sözleşme Hesap No	Abonelik Adresi	Tarife Tipi	Tarife Bedeli (TL)
1012011330	Çanaklı Mahallesi Şeyh Edebali Sokak Toki Evleri Yanı Park (Aydınlatma)	Aydınlatma	2.136,26
1012011163	Türkeli Mahallesi Palmiye Caddesi Pazarcı Sokak Sezenbal Yanı Anavarza Yanı Park (Aydınlatma)	Aydınlatma	507,87
1012011273	Türkeli Mahallesi Kosova Sokak Deli Hacı Aga Parkı (Aydınlatma)	Aydınlatma	430,81
1012011312	Ağlıboğaz Mahallesi Günışığı Sokak (Ağlıboğaz Günışığı Parkı) (Aydınlatma)	Aydınlatma	786,22
1012011266	Aslanpaşa Mahallesi Abaka Sokak Akcamii Yanı Akcami Parkı (Aydınlatma)	Aydınlatma	1.416,22
1012011324	Karacaoğlan Mahallesi Şehit Baki Ünüvar Sokak Hacı Mirzalı Parkı	Aydınlatma	904,55
1012010739	Karacaoğlan Mahallesi Şehit Polis Abdullah Kocaer Sokak No: 12A Alparslan Türkeş Parkı (Aydınlatma + Wc + Pompa)	Aydınlatma	9.837,87
1012011209	Karacaoğlan Mahallesi Turgut Özal Bulvarı Halkeğitim Yanı	Aydınlatma	3.844,16
1012011263	Mahmutlu Mahallesi Demiralp Sokak No:42 Park Wc Fevzi Çakmak Parkı (Aydınlatma + Wc)	Aydınlatma	1.764,04
1012011187	Tavşantepe Mahallesi Hasret Sokak No:23 Halil İbrahim Doğan Parkı (Aydınlatma)	Aydınlatma	2.662,74
1012009587	Cumhuriyet Mahallesi Cumhuriyet Parkı (Aydınlatma + Pompa + Bekçi Kulübesi)	Aydınlatma	7.268,22
1012011363	Türkeli Mahallesi Turgut Özal Bulvarı No:172 Anıtlar Pompa	Aydınlatma	44,23
1012510776	Karacaoğlan Mahallesi Cuma Pazarı Aydınlatması	Aydınlatma	3.386,38
1012009595	Hacıuşağı Mahallesi Yeni Sokak Kozan Kalesi Trafo	Aydınlatma	849,56
TOPLAM			35.839,13

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

BULGU 21: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun,

“Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde;

“(…)

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

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

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

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

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

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

Belediye tarafından 2021 yılında doğrudan temin usulü ile yapılan alımların incelenmesi neticesinde, trafik sigortası hizmet alımı ve lastik alımları ile park ve çevre düzenlemesi yapım işlerinin Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken, kısımlara bölünerek Kanun’da özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin usulü ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte

olan ve bütünlük sağlayan işlerin 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi ve doğrudan temin yönteminin Kanun'da belirtilen amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

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

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

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

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

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

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

BULGU 23: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

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

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

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

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"(2) Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir.

(3) Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarı dikkate alınır. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için

bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranı hesaplanır.” hükümleri yer almaktadır.

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

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

Tablo 15: Doğrudan Temin Yöntemi İle Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenegin % 10’u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)*100
Mal Alımı	10.730.797,21	1.073.079,72	5.033.253,65	3.960.173,93	%46,90

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

BULGU 24: Su İhtiyacını Şebeke Suyu Haricinde Karşılamanın Konutlara İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması

Şebeke suyu aboneli olmayan ancak atık su sistemine dahil olan mesken abonesinden alınacak çevre temizlik vergisi için tarife belirlenmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 44’üncü maddesinde;

“Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre

temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.” denilmektedir.

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

Yapılan inceleme neticesinde, şebeke suyu aboneliği olmayıp kuyu suyu kullanan mesken abonelerine ilişkin olarak Belediye Meclisince tarife belirlenmediği bu nedenle Çevre Temizlik Vergisi tahakkuku yapılamadığı görülmüştür.

Bu itibarla şebeke suyu aboneliği olmayıp kuyu suyu kullanan mesken abonelerine ilişkin olarak Belediye Meclisi tarafından mevzuatın öngördüğü tarife belirleme işleminin yapılarak vergi kaybının önlenmesi gerekmektedir.

BULGU 25: 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 belirlenmediği dolayısıyla 2021 yılı içerisinde herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işleminin gerçekleşmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 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.

BULGU 26: Fiyat Farkı Ödemelerinden Ek Kesin Teminat Alınmaması

Fiyat farkı ödemesi yapılan mal alım işlerinde, söz konusu ödemeler üzerinden %6 oranında alınması gereken ek kesin teminatın yüklenicilerden alınmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “Ek kesin teminat” başlıklı 12’nci maddesinde; “*Fiyat farkı ödenmesi öngörülerek ihale edilen işlerde fiyat farkı olarak ödenecek bedelin, sözleşme bedelinde artış meydana gelmesi halinde bu artış tutarının %6’sı oranında teminat olarak kabul edilen değerler üzerinden ek kesin teminat alınır. Fiyat farkı olarak ödenecek bedel üzerinden hesaplanan ek kesin teminat hakedişlerden kesinti yapılmak suretiyle de karşılanabilir.*” denilmektedir.

Buna göre, fiyat farkı öngörülen işlerde fiyat farkı ödenecek bedelin %6'sı oranında ek kesin teminat alınması ya da hakediş ödemelerinden kesinti yapmak suretiyle bu tutarın karşılanması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, akaryakıt alımı ve kalorifer yakıtı alımı işlerinde 2021 yılı içerisinde 650.770,17-TL fiyat farkı ödemesi yapıldığı, bu tutarın %6'sı oranında 39.466,21-TL ek kesin teminat alınmadığı ve buna ilişkin olarak hakedişlerden herhangi bir kesinti yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla fiyat farkı ödemesi yapılan işlerde mevzuata uygun olarak ek kesin teminat alınması gerekmektedir.

BULGU 27: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

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

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

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

(...)

(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı

dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

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

(...)" hükümleri yer almaktadır.

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

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılı içerisinde yapımı devam eden 1 adet yapım işinin olduğu ve bu yapım işinde bütün risk sigortaları kapsamında yer alan bazı kalemlerde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

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

BULGU 28: Yapım İşinde İşe Başlama Tarihi ile Bütün Riskler Sigortası Tanzim Tarihinin Farklı Olması

Kilitli Parke Yol Döşeme Kaplaması Yapım İşinin incelenmesi neticesinde bütün riskler (all risk) sigortasının işe başlama tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde yapılmadığı görülmüştür.

Türk Ticaret Kanunu'nun 1421'inci maddesinde; aksine sözleşme yoksa sigortacının sorumluluğunun primin veya ilk taksitinin ödenmesi ile başlayacağı; 1431'inci maddesinde de sigorta priminin tamamının, taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa ilk taksitin, sözleşme yapılır yapılmaz ve poliçenin teslimi karşılığında ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere sigortacının sorumluluğunun başlayabilmesi için, primin tamamının veya ilk taksitinin ödenmiş olması zorunludur. Primin tamamının veya ilk taksitinin ödendiği tarih sigortanın tanzim tarihi olarak kabul edilmektedir. Tanzim tarihi ile birlikte sigortacının sorumluluğunun başlayacağı Kanun’un ilgili maddesinden ve sigorta poliçelerinde yer alan açıklamalardan anlaşılmaktadır.

İlgili sigorta poliçelerinde; *“Poliçe teslim edilmiş olsa dahi, sigortacının sorumluluğu, sigorta priminin peşin olarak ödenmesi kararlaştırılmış ise tamamının, taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa peşinatın (ilk taksitin) ödenmesi ile başlar”* ifadesi yer almaktadır.

Yükleniciler yapım işi ihalelerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigortayı yaptırmak zorundadır. Sigortacının sorumluluğu primin veya ilk taksitinin ödenmesi ile başlayacağından sigorta tanzim tarihi ile yapım işinin başlama tarihinin aynı olması gerekmektedir. Bununla birlikte poliçede belirtilen sigorta başlangıç tarihi ve süresi ile iş yeri teslim tarihi ve işin süresinin de aynı olması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, 2021 yılı içerisinde devam eden Kilitli Parke Yol Döşeme Kaplaması Yapım İşinin işe başlama tarihi ile all risk sigorta tanzim tarihinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Bu husustaki sorumluluk yükleniciye ait olmakla birlikte yargı mercilerince zararın oluşması durumunda idarenin de müterafik kusurlu sayıldığı ya da yüklenicinin acze düşmesi nedeniyle, ortaya çıkan hasar ve zararı karşılayamadığı hallerde idare aleyhine doğacak külfetlerin bu hususta kusur, ihmal veya tedbirsizliği bulunan idare görevlilerine rücu yoluyla tazmin ettirilmesi talebi gündeme gelebilmektedir.

Bu itibarla, sigorta tanzim tarihi ile işe başlama tarihlerinin farklı olması nedeniyle idarenin herhangi bir zarara uğramaması açısından yapım işlerine ilişkin bütün riskler sigortasında bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Kamu Kurumlarına Yapılan Taşınmaz Tahsisi İşlemlerinde Tahsis Sürelerinin Kanunda Belirtilen Sınırı Aşması

Taşınmaz tahsislerine ilişkin işlemlerin incelenmesi sonucunda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine aykırı olarak 36 yıllık ve süre sınırı olmaksızın tahsis edilen taşınmazların olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

(...)

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediyeler, diğer kurum ve kuruluşlara belediye meclisi kararıyla taşınmaz tahsisi yapabilmektedir. Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere bu taşınmazı diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edebilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, belediyenin mülkiyetinde bulunan 4 adet taşınmazın süresiz, 2 adet taşınmazın ise 36 yıl süre ile tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla taşınmaz işlemlerinin mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde yürütülmesi açısından belediye meclisince alınmış bir karara dayanarak yirmi beş yıllık süre kısıtlamasına uygun bir şekilde tahsis işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
241 - Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı Tutarının Hatalı Olması	2015	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
372- ile 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim

			<p>Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Kıdem Tazminatı Karşılık Tutarlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.</p>
<p>Adana Büyükşehir Belediyesinden Kozan İlçe Belediyesine Aktarılması Gereken Paraların Takibinin Yapılmaması</p>	<p>2015</p>	<p>Yerine Getirilmedi</p>	<p>2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.</p>

Eğlence Vergisine Tabi Mükellefler İçin Vergi Tahakkuk ve Tahsilât İşleminin Yapılmaması	2015	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Eğlence Hizmeti Sunan İşletmelere Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Tesis Ettirilmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip Ve Tahsilinin Yapılmaması	2015	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

Taşınmaz Kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Çerçevesinde Yapılmaması	2015	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Vadesi Bir Yılın Altına Düşen Banka Kredilerinin 400 Banka Kredileri Hesabından 300 Banka Kredileri Hesabına Aktarılmaması	2015	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Banka Kredileri Hesabına İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'na Kaydedilen Tutarların Tüketildiği Halde Kayıtlardan Çıkarılmaması	2015	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "İlk Madde ve Malzeme Hesabı Çıkışlarının Hatalı Yapılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252- Binalar Hesabı için Amortisman Ayrılmaması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Mevzuata Uygun Kullanılmaması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Kayıtlı Olan Tutarların Geçici Kabul Yapılmadan Maddi Duran Varlık Hesabına Alınması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
---	------	-------------------------------	---