



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ARTVİN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	26

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasındaki Fark Tablosu	15
Tablo 9: Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları.....	17

KISALTMALAR

LTD. ŞTİ. : Limited Şirketi

TL : Türk Lirası

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İndirilecek Katma Değer Vergisi, Devreden Katma Değer Vergisi ile Varlık ve Gider Hesaplarının Gerçek Kayıtları Yansıtması
2. Mevduat Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançonun Uyumlu Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. Telekomünikasyon Altyapı Geçiş Bedeli Tahsilatlarının Yapılmaması
2. Belediye Sorumluluğundaki Atıkların Bertarafı veya Geri Kazanımının Yapılmaması
3. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Alımlarda %10 Sınırının Aşılmasına Rağmen Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmaması
4. Tahakkuk Etmiş Kira Gelirlerinin Tahsilat Oranının Düşük Düzeyde Kalması

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Artvin Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 16 üyeden oluşmaktadır.

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

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 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Artvin Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı birim Özel Kalem Müdürlüğüdür. Belediyenin kalan 19 adet hizmet birimi de 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	258	51
Sözleşmeli Personel	8	0
Kadrolu İşçi	127	40
Geçici İşçi	0	0
Toplam	393	91
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	259	259

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 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 Artvin Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devre den Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devre den Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	28.790.547,93	9.978.873,55	38.769.421,48	38.756.211,82	13.209,66	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	4.475.576,72	3.861.635,84	8.337.212,56	8.219.484,57	117.727,99	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	54.289.819,98	63.229.216,56	117.519.036,54	105.372.476,98	12.146.559,56	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	1.611.434,01	2.897.894,36	4.509.328,37	4.440.675,86	68.652,51	0,00
05	Cari Transferler	0,00	3.131.048,80	1.033.555,57	4.164.604,37	4.099.976,16	64.628,21	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	23.389.816,11	6.156.027,14	29.545.843,25	28.011.757,67	1.534.085,58	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	152.615,43	0,00	152.615,43	152.028,11	587,32	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	34.159.141,02	0,00	1.938,00	0,00	1.938,00	0,00
Toplam			150.000.000,00	87.157.203,02	203.000.000,00	189.052.611,17	13.987.388,83	

Artvin Belediyesine 2023 mali yılı bütçesi ile öngörülen ödenek toplamı 203.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 189.052.611,17 TL Bütçe Gideri yapılmış, 13.987.388,83 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	15.967.972,75	11.150.949,81	31.999,67	11.118.950,14	69,63
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	24.830.254,51	34.872.747,18	11.111,04	34.861.636,14	140,40
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	8.668.192,37	94.337,17	0	94.337,17	1,09
05- Diğer Gelirler	81.442.486,01	124.550.744,78	6.250,88	124.544.493,90	152,93
06- Sermaye Gelirleri	19.091.124,36	1.184.364,85	0	1.184.364,85	6,21
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler					
Toplam	150.000.000,00	171.853.143,79	49.361,59	171.803.782,20	114,54

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri % 114,54 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	34.090.547,93	38.756.211,82	113,69
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.725.576,72	8.219.484,57	122,21
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	84.889.819,98	105.372.476,98	124,12
04- Faiz Gideri	1.611.434,01	4.440.675,86	275,57
05- Cari Transferler	3.131.048,80	4.099.976,16	130,95
06- Sermaye Giderleri	35.239.816,11	28.011.757,67	79,49
07- Sermaye Transferleri	152.615,43	152.028,11	99,61
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	37.159.141,02	0,00	0,00
Toplam	203.000.000,00	189.052.611,17	93,13

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %93,13 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yıl içerisinde yapılan ek bütçe ile bütçe ödeneklerinde artış gerçekleşmiş ve bu durum sağlanmıştır.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	3.950.409,94	7.421.538,33	11.150.949,81	87,87	50,26
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.900.853,36	22.121.833,65	34.872.747,18	85,88	57,64
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	337.869,14	13.708.920,00	94.337,17	3.957,46	-99,31
Diğer Gelirler	33.223.786,04	67.262.585,70	124.550.744,78	102,45	85,17
Sermaye Gelirleri	12.165.137,53	395.167,50	1.184.364,85	-96,75	199,71
Toplam	61.578.056,01	110.910.045,18	171.853.143,79	80,11	54,95
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	116.887,19	285.180,20	49.361,59	143,98	-82,69
Net Toplam	61.461.168,82	110.624.864,98	171.803.782,20	79,99	55,30

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 49.163.696,16 TL'lik (%79,99) artış göstermiştir. 2023 yılında ise bir önceki yıla göre 61.179.007,22 TL'lik (%55,30) artış gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	13.715.504,74	23.970.747,25	38.756.211,82	74,77	61,68
SGK Devlet Prim Giderleri	3.140.570,58	4.967.069,18	8.219.484,57	58,16	65,48
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28.155.734,71	56.680.982,78	105.372.476,98	101,31	85,90
Faiz Giderleri	626.732,84	1.822.203,34	4.440.675,86	190,75	143,70
Cari Transferler	1.730.633,17	2.555.736,91	4.099.976,16	47,68	60,42
Sermaye Giderleri	6.193.048,30	16.758.916,38	28.011.757,67	170,61	67,15
Sermaye Transferleri	0	376.319,17	152.028,11	0,00	59,60
Toplam	53.562.224,34	107.131.975,01	189.052.611,17	100,01	76,47

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 81.920.636,16TL (%76,47) artmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre, bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 183.094.189,24 TL, Faaliyet Geliri 179.364.725,81 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 3.729.463,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

Artvin Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Bel-Yap İnşaat Gıda Turizm Ltd. Şti.	241.200,00	241.200,00	100
2	Atatepe İnşaat Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	100
3	Artvin Kafkasör İnş Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	100
4	Ak-Mercan Doğalgaz	1.000.000,00	100.000,00	10

Belediyenin bütçe içi işletme olarak otopark işletmesi mevcuttur.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- Mizan cetveli
- Temel mali tablolar

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

Artvin Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesine göre, Artvin Belediyesinin nüfusu 50.000'in altında olduğundan, kurumun stratejik planı ve dolayısıyla performans programı bulunmamaktadır. Diğer taraftan Belediye'nin internet sitesinde faaliyetlerin raporlandığı bir doküman bulunmaktadır.

İdare, hiçbir iç kontrol riski belirlememiş, risklerin değerlendirilmesine yönelik de herhangi bir çalışma yapmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuş ancak güncel değildir. Yetki devirleri mevzuata uygun yapılmış, yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. Belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş ancak esaslara uygunluk açısından iyileştirilmesi gerekmektedir. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamış olması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte,

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup üç adet iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Ancak bu kadrolara atama yapılmamıştır. Bu nedenle iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin bir denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İndirilecek Katma Değer Vergisi, Devreden Katma Değer Vergisi ile Varlık ve Gider Hesaplarının Gerçek Kayıtları Yansıtması

İdare tarafından ödenen ancak Katma Değer Vergisi Kanunu’na göre indirim konusu edilemeyecek katma değer vergisi tutarlarının 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun “Vergi indirimi” başlıklı 29’uncu maddesinde; mükelleflerin, yaptıkları 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 indirebilecekleri, aynı Kanun’un 30’uncu maddesinde ise, 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, hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde; "... belediyelerin ... ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir..." hükmü yer almaktadır. Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini 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 Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği sarıh bir şekilde açıklandıktan sonra; aynı Yönetmelik'in 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişine ilişkin 154'üncü maddesinde, kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, indirilecek katma değer vergisi tutarının bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen ve kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin, indirilecek katma değer vergisi kapsamına dâhil edilmemesi gerektiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla belediyeler sadece katma değer vergisi tahsilatı yaptığı hizmetlerini ifa etmek için aldığı mal ve hizmetlere ilişkin ödediği katma değer vergisini hesaplanan katma değer vergisinden indirebilir.

Ancak yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından mevzuat hükümlerine aykırı olarak indirim konusu yapılamayacak katma değer vergilerinin gider yazılması veya ilgili varlık hesabına kaydedilmesi gerekirken 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin katma değer vergisine ilişkin ilgili maddelerinde, ay sonlarında Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyeleri toplamı, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, katma değer vergisinin devreden tutarının 190 Devreden Katma

Değer Vergisi Hesabına borç kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedilerek ödeneceği belirtilmektedir.

İndirim konusu yapılmaması gereken vergilerin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi, 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının olması gerekenden fazla tutarda, varlık hesapları olan 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 260 Haklar Hesabı, 264 Özel Maliyetler Hesabı ile 630 Giderler Hesabı ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının ise olması gerekenden daha düşük tutarda bilançoda ve faaliyet sonuçları tablosunda yer almasına neden olmaktadır.

Bu itibarla, katma değer vergisi konusunda yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen ve kuruluş amaçlarına uygun olan faaliyetlerin, indirilecek katma değer vergisi kapsamına dâhil edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mevduat Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdareye ait vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz tutarlarının hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması" başlıklı 42'nci maddesinde kurumların muhasebesinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümündeki bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kuralları ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği ifade edilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu; aynı Yönetmeliğin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı

37'nci maddesinde ise gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği belirtilmiştir.

Diğer taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102 Banka Hesabının işleyişini düzenleyen 57'nci maddesinde, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının banka hesabına, tevkifat tutarlarının 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, banka hesabına aktarılan tutarın tamamının aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan hükümlere göre, elde edilen mevduat faizinin muhasebeleştirilmesinde 600-Gelirler Hesabında brüt tutarın, 800-Bütçe Gelirleri Hesabında ise net tutarın dikkate alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, yıl içinde elde edilen mevduat faiz gelirinin bütçe hesaplarına kaydedilmesi aşamasında gelirin net tutarı yerine brüt tutarının 800-Bütçe Gelirleri Hesabı ve 805-Bütçe Gelirleri Yansıtma Hesabına kaydedildiği; 830-Bütçe Giderleri Hesabı ve 835 Bütçe Giderleri Yansıtma Hesabına ise stopaj tutarının kaydedildiği görülmüştür. Ancak yukarıda yer alan hüküm ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere mevduat faiz geliri muhasebeleştirirken elde edilen net faiz tutarının 800 ve 805 hesabına kaydedilmesi, stopaj tutarı için ise herhangi bir bütçe hesabına kayıt yapılmamalıdır.

İdare tarafından yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalara uygun muhasebeleştirme işlemi yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından mevduat faiz geliri elde edildiğinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda kayıt yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançonun Uyumlu Olmaması

İdarenin Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile aynı hesapların bilançodaki tutarlarının uyumlu olmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; taşınır kayıt yetkilileri tarafından, kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarında ilgili stok ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlardan, satın alma suretiyle edinilenlerin giriş işlemleri ile değer artırıcı harcamalar için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin bir nüshasının ödeme emri belgesi ekinde, muhasebe birimine gönderileceği, diğer şekillerde edinilen taşınırların girişleri ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırların çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları ikinci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydedeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Muhasebe yetkililerinin taşınır hesabına ilişkin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinde; muhasebe yetkililerinin, harcama birimlerinde hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumlu oldukları ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, taşınır kayıt yetkililerince düzenlenecek Taşınır İşlem Fişlerinin muhasebe birimine gönderilmesi ve muhasebe birimince de taşınırın cinsine göre ilgili hesaplara kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ile bilanço arasındaki farklar gösterilmiştir.

Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasındaki Fark Tablosu

İlgili Hesap	Bilançoda Yer Alan Tutar	Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmalinde Yer Alan Tutar	Bilançoda Enflasyon Düzeltmesi Tutarı	Muhasebe Kayıtları ile Taşınır Kayıtları Arasındaki Fark	Toplam Fark
150-İlk Madde ve Malzeme	599.476,00	344.176,00	-	255.300,00	255.300,00
253-Tesis, Makine ve Cihazlar	34.992.915,71	10.094.090,87	24.894.526,64	4.298,20	24.890.228,44
254- Taşıtlar	19.289.377,66	5.374.187,59	13.915.190,07	-	13.915.190,07
255- Demirbaşlar	17.734.035,90	5.477.104,42	12.420.654,67	(-)133.723,19	12.554.377,86

Yapılan incelemede, tablodan da görüleceği üzere taşınırların, dönem sonu taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde yer alan tutarları ile bilançoda yer alan tutarlarının birbiri ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Aradaki farkın bir kısmının muhasebe hatasından, bir

kısımının ise enflasyon düzeltmesinin bilançoda yapılmış olmasına rağmen taşınır icmal cetvelinde yapılmamasından kaynaklandığı görülmüştür.

Bu itibarla, Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançodaki tutarların denk olması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançodaki tutarların denk olması sağlanmalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Telekomünikasyon Altyapı Geçiş Bedeli Tahsilatlarının Yapılmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği, söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre;

"...Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,

... ifade etmektedir."

Aynı Kanun'un “Anlaşma serbestisi” başlıklı 25'inci maddesinde; “İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.” denilmektedir.

Öte yandan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik'in “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9'uncu maddesinde;

“(1) Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.

(2) Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar, her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.

(3) İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmiştir:

Tablo 9: Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları

	Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
4	Büyükşehir belediyeleri dışında kalan il belediyelerinin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan ve il belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği, geçiş hakkı sağlayıcısı konumunda olan Artvin Belediyesinin kendi mülkiyetinde, tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda bulunan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden işletmecilerden tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücret tarifelerini belirlemesi ve bu doğrultuda gerekli tahsilatları yapması gerekmektedir.

Kamu idaresinin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediye tarafından gelir kaybının önlenmesi için Belediye mülkiyetinde, tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda bulunan taşınmazlardan geçirilen; elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketlerin kullandığı her türlü kablo vb. gereçlerin, sahada inceleme yapılmak suretiyle eksiksiz olarak tespit edilmesi veya ettirilmesi, bu suretle de geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Sorumluluğundaki Atıkların Bertarafı veya Geri Kazanımının Yapılmaması

Belediye sorumluluğunda olan atıkların geri kazanımı veya bertaraf edilmesine yönelik işleme tesisinin bulunmadığı, bunların çevre ve insana zararlı olabilecek bir alanda biriktirildiği görülmüştür.

Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin amacı, atıkların oluşumundan bertarafına kadar çevre ve insan sağlığına zarar vermeden yönetiminin sağlanmasına, atık oluşumunun azaltılması, atıkların yeniden kullanımı, geri dönüşümü, geri kazanımı gibi yollar ile doğal kaynak kullanımının azaltılması ve atık yönetiminin sağlanmasına, çevre ve insan sağlığı açısından belirli ölçütlere, temel şart ve özelliklere sahip, bu Yönetmelik kapsamındaki ürünlerin üretimi ile piyasa gözetimi ve denetimine ilişkin genel usul ve esasların belirlenmesidir.

Aynı Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre, atık "üreticisi veya fiilen elinde bulunduran gerçek veya tüzel kişi tarafından çevreye atılan veya bırakılan ya da atılması zorunlu olan herhangi bir madde veya materyal" olarak, belediye atıkları ise, "Yönetmeliğin ek-4'ününün 20 kodlu bölümünde tanımlanan ve yönetiminden belediyenin sorumlu olduğu, evlerden kaynaklanan ya da içerik veya yapısal olarak benzer olan ticari, endüstriyel ve kurumsal atıklar" olarak tanımlanmıştır. Tanımlardan da görüleceği üzere atık kavramı çok geniş bir alanı ifade etmekte olup, sürdürülebilir çevre yönetimi açısından atık oluşumunun azaltılması, atıkların ekonomiye geri kazandırılması, çevre ve insan sağlığı açısından ortaya çıkabilecek zararların ortadan kaldırılması için bu alana rehberlik eden kurum ve kuruluşlardan başlamak üzere tüm taraflara önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Atık yönetimi konusunda görev ve sorumluluğu bulunan kurumlardan biri de belediyeler olup, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin ilk fıkrasında çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık hizmetlerinin yapılması ya da yaptırılması belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un "Belediyenin yetki ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (g) bendinde ise "Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak" hükmüne yer verilmiştir.

Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin "Belediyelerin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinde belediyeler, sorumlulukları çerçevesinde atık işleme tesislerini kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, ilgili tesislere çevre lisansı almak/aldırmakla, atıkların yönetimi kapsamında, bu Yönetmelikle sorumluluk verilen taraflarla birlikte bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri yapmak veya katkıda bulunmakla, atık yönetimi ile görevli personelin periyodik olarak eğitimini sağlamakla, sağlık kontrolünden geçirmekle, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması ve organizasyonunun yapılması ile gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi için çalışmalar yapmakla ve diğer koruyucu, önleyici tedbirleri almakla, yönetiminden sorumlu olduğu atıkların taşınmasında kullandıkları araçların kaydını tutmakla, araç takip sistemi kurmakla ve talep edilmesi halinde kayıtları Bakanlığa ve il müdürlüğüne sunmakla yükümlü tutulmuşlardır.

Belirtilen Yönetmelik'in "genel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin içerisinde belediye atıkları ile ilgili temel prensipler ise (p), (r), (ş) ve (u) bentlerinde aşağıda yer aldığı şekilde açıklanmaktadır:

"p) Belediye atıklarının yönetimi, iklim, nüfus, atık miktarı, coğrafi koşullar, optimum taşıma mesafesi göz önünde bulundurularak en geniş bölgenin faydalanabileceği şekilde bölgesel düzeyde sağlanır.

r) Belediye atıklarının hacminin azaltılması, kısmen enerji veya maddesel geri kazanımının sağlanması ve nihai bertarafı amacıyla çevre ile uyumlu fiziksel, kimyasal, biyolojik veya termal teknolojilerin kullanılması esastır.

ş) Belediye atıklarının, toplanması, taşınması ve bertaraf yükümlülüğü ile yönetimi, ilgili mevzuatta tanımlanan kurum ve kuruluşlarca sağlanır veya sağlattırılır.

u) (Değişik:RG-23/3/2017-30016) Belediye atıklarının taşınmasının ekonomik olmasının sağlanması amacıyla taşıma hattında trafik yüküne neden olmayacak şekilde çevresel önlemler alınarak uygun yerlerde aktarma istasyonları kurulabilir. Bu istasyonlarda toplanan atıkların atık işleme tesislerine taşınması sağlanır. Aktarma istasyonlarının sızıntı suyu, koku, toz, gürültü ve görünüş yönünden çevreyi kirletmemesi için boşaltma işleminin yapıldığı yerlerin, araç giriş çıkışı hariç diğer tarafları kapalı olarak inşa edilmesi zorunludur."

Anılan Yönetmelik'te atık işleme tesislerinin yükümlülükleri ise 10'uncu maddede sıralanmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye sorumluluğundaki atıkların Belediye personeli ve taşıtları ile toplatıldığı ve bunların Orman Bölge Müdürlüğüne tahsis edilen şehrin 16 km dışındaki bir alana döküldüğü ve üzerinin toprakla kapatıldığı görülmüştür. Bir başka ifade ile atıkların geri dönüşümünü ve/veya bertarafını sağlayacak bir atık işleme tesisi bulunmamaktadır. Günlük yaklaşık 30 ton atık üretimi yapıldığı ve toplandığı dikkate alındığında, ekonomiye geri kazanım açısından önemli bir atık potansiyeli etkin bir şekilde kullanılmadığı gibi, bu yapı çevre ve insan sağlığı açısından da sürdürülebilir değildir.

Bu itibarla, konuyla ilgili çalışma yapılarak belediye sorumluluğundaki atıkların geri kazanımı ve/veya bertarafına yönelik tesislerin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

Kamu İdaresince bulgu konusu hususa ilişkin olarak Arvin Belediyesi tarafından katı atık bertarafı ve geri kazanımı için tek başına bir tesis inşa edilmesinin maddi yetersizlikler sebebiyle mümkün olmadığı, konuya ilişkin olarak diğer kamu idarelerine çeşitli dönemlerde başvurularda bulunulduğu ifade edilmişse de, bu girişimlerin henüz bir neticeye

ulaştırılamaması sebebiyle bulgu konusu hususun gereklerinin yerine getirilemediği görülmüştür.

Sonuç olarak; belediye sorumluluğunda olan atıkların geri kazanımı ve/veya bertarafına yönelik tesislerin hayata geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Alımlarda %10 Sınırının Aşılmasına Rağmen Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmaması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmaksızın aşamayacağı ifade edilmiştir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin (1) bendi" başlıklı 21'inci maddesinde; 4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin (1) bendi ile ilgili olarak, 31/12/2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ açıklamalarının dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve 1.1.2021 tarihinde yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"...(3) Kanununun 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.

(4) Bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından % 10 oranının aşılmadığı takip edilerek ödenek aktarılırken veya harcama yapılırken bu durum göz önünde bulundurulur.

(5) İdarelerin bütçelerinde mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için öngörülen ödenek tutarının;

a) Mal veya hizmet alımları için Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ile 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamını,

b) Yapım işlerinde ise 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limiti,

geçmemesi halinde Kuruldan uygun görüş alınması şartı aranmaz.

(6) İdarelerin bütçelerinde;

a) Mal veya hizmet alımları için öngörülen ödenek tutarının % 10'unun, Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamını geçmemesi halinde, anılan maddelerde belirtilen parasal limitlerin toplamı kadar olan harcamalar için,

b) Yapım işleri için öngörülen ödenek tutarının % 10'unun, 22 nci maddenin (d) bendinde yer alan parasal limiti geçmemesi halinde bu parasal limite kadar olan harcamalar için,

Kuruldan uygun görüş alma şartı aranmaz. (a) ve (b) bentlerinde belirtilen haller dışında Kuruldan uygun görüş alınması zorunludur.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, idarelerin 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunduğu, parasal limitlerin tespitinde bütçeye konulan ödeneklerin toplam tutarının değil, ödenek hangi amaçla bütçeye konulmuş ise o amaç için konulmuş ödeneğin toplam tutarının dikkate alınması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu sınırın aşılabacağı öngörülmesi halinde ise Kamu İhale Kurulundan önceden uygun görüş alınması gerekmektedir.

Mal alımlarına ilişkin Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde toplam 26.352.156,43 TL ödenek ayrılmış, Pazarlık Usulü ve Doğrudan Temin ile toplam 15.114.460,68 TL tutarında mal alımı gerçekleştirilmiş olup, bu tutar bütçeden ayrılan ödeneğin %57,36'sına isabet etmektedir.

Hizmet alımlarına ilişkin Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde toplam 37.915.929,36 TL ödenek ayrılmış, Pazarlık Usulü ve Doğrudan Temin ile toplam 15.427.150,43 TL tutarında hizmet alımı gerçekleştirilmiş olup, bu tutar bütçeden ayrılan ödeneğin %40,69'una isabet etmektedir.

Görüldüğü üzere mal ve hizmet alımları için bütçeyle ayrılan ödeneğin %10'unun oldukça üzerindeki bir oranda harcama yapılmış ve söz konusu durum için Kamu İhale Kurulundan herhangi bir izin alınmamıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 4734 sayılı Kanun'un 21-f ve 22-d bentlerinde yer alan parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplam tutarının, mevzuatta belirtilen sınırlar içerisinde kalıp kalmadığının düzenli olarak kontrolünün yapılması, gerekli durumlarda da Kamu İhale Kurumunun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; parasal limitler dahilinde yapılan alımlarda yasal sınırın aşılmış ve aşılmadığının düzenli olarak kontrol edilmesi, aşılmadığının öngörüldüğü durumlarda ise Kamu İhale Kurumundan izin alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Tahakkuk Etmiş Kira Gelirlerinin Tahsilat Oranının Düşük Düzeyde Kalması

İdare tarafından tahakkuk ettirilmiş gelirlere ilişkin tahsilat oranlarının düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde;

"Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek ..." denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

6183 sayılı Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında; "Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur." denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna "ihbarname" düzenlenmesi ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılmasının istenilmesi gerekmektedir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

İdarenin kira gelirlerinin incelenmesi neticesinde; 2023 yılı sonu itibarı ile toplam 1.964.108,18 TL kira geliri tahakkuk ettirildiği, 2023 yılı içinde toplam tahakkukun, 1.269.641,48 TL'sinin tahsil edildiği, 2024 yılına 694.466,70 TL tahakkuk artışı devredildiği ve İdarenin tahsilat oranının % 64'te kaldığı anlaşılmıştır. Bu nedenle İdare tarafından tahsilatın arttırılması için ihtiyaç duyulan tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından tahakkuk etmiş kira gelirlerinin tahsilat oranının arttırılması için ihtiyaç duyulan tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Sorumluluğundaki Atıkların Bertarafı veya Geri Kazanımının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus tam olarak düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
İndirilecek Katma Değer Vergisi, Devreden Katma Değer Vergisi ile Varlık ve Gider Hesaplarının Gerçek Kayıtları Yansıtılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançonun Uyumlu Olmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.