



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TEKİRDAĞ KAPAKLI BELEDİYESİ

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022

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

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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 .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11



## 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 Şirketler .....	7
Tablo 8:Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı .....	22



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tecil Edilen Emlak Vergisi Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
2. Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı Kullanılmadan Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Ödenecek Ek Karşılık Priminin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

### B. Diğer Bulgular

1. Belediye Sınırları İçerisindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması
2. Belediye Sınırları İçinde Yer Alan Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
3. Eğlence Vergisi Mükellefi Olan İşletmelerden Eğlence Vergisi Alınmaması
4. Elektrik Alımlarının İhale Yapılmaksızın Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
5. Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Hatalı İşlemler Yapılması
6. İhalelerde Ekonomik Açıdan En Avantajlı Birinci ve İkinci Teklifi Sunan İsteklilerin Sunmuş Oldukları Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
7. İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Şartları Taşımayan Kişilerin Yararlandırılması
8. Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
9. All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi





---

## 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.

Kapaklı 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.

Kapaklı Belediyesinin karar organı olan Kapaklı Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 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 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Kapaklı Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı özlel kalem

müdürlüğü bulunmaktadır. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 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	348	130
Sözleşmeli Personel	0	54
Kadrolu İşçi	173	21
Geçici İşçi	0	0
<b>Toplam</b>	<b>521</b>	<b>205</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		<b>297</b>

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam iki şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

Kapaklı 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 Yııldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
--------	--------------	------------------------------------	-------------------------------	------------------------------	---------------------	---------------------------	--------------------------	----------------------------------

01	Personel Giderleri	0,00	21.238.000,00	2.405.000,00	23.643.000,00	22.470.017,91	1.172.982,09	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.001.000,00	595.000,00	3.596.000,00	3.302.896,69	293.103,31	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	73.059.000,00	28.266.603,23	101.325.603,23	90.514.709,50	10.810.893,73	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	900.000,00	3.500.000,00	4.400.000,00	4.290.145,35	109.854,65	0,00
05	Cari Transferler	0,00	2.481.000,00	1.656.810,97	4.137.810,97	3.680.212,35	457.598,62	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	91.320.000,00	46.052.585,80	137.372.585,80	125.674.163,61	11.698.422,19	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	1.000,00	524.000,00	525.000,00	525.000,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	8.000.000,00	-8.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>200.000.000,00</b>	<b>75.000.000,00</b>	<b>275.000.000,00</b>	<b>250.457.145,41</b>	<b>24.542.854,59</b>	<b>0,00</b>

Kapaklı Belediyesi'nin 2021 mali yılı bütçesi ile 200.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş, yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 275.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 250.457.145,41 TL bütçe gideri yapılmış, 24.542.854,59 TL ödenek iptal edilmiştir.

**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	63.416.000,00	39.064.057,09	108.032,11	38.956.024,98	61,43
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.694.000,00	21.734.145,17	23.308,22	21.710.836,95	100,08
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	18.517.000,00	4.581.469,44	0,00	4.581.469,44	24,74
05- Diğer Gelirler	79.867.000,00	65.096.266,89	14.393,00	65.081.873,89	81,49
06- Sermaye Gelirleri	52.006.000,00	16.638.081,44	0,00	16.638.081,44	31,99
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>235.000.000,00</b>	<b>147.114.020,06</b>	<b>145.733,33</b>	<b>146.968.236,70</b>	<b>62,54</b>

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %62,54 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%61,43), alınan bağış ve yardımlar (%24,74), sermaye gelirleri (%31,99) ve diğer gelirler (%81,89) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

**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	23.645.000,00	22.470.017,91	95,03
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.594.000,00	3.302.896,69	91,90
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	88.491.000,00	90.514.709,50	102,29
04- Faiz Gideri	2.700.000,00	4.290.145,35	158,89
05- Cari Transferler	3.531.000,00	3.680.212,35	104,23
06- Sermaye Giderleri	144.814.000,00	125.674.163,61	86,78
07- Sermaye Transferleri	225.000,00	525.000,00	233,33
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	8.000.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>275.000.000,00</b>	<b>250.457.145,41</b>	<b>91,08</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %91,08 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %58,89 oranında aşılmıştır. Diğer harcama kalemlerinde beklenen tutarlara yakın gerçekleştirmeler sağlanmıştır.

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	23.778.768,79	29.517.124,18	39.064.057,09	24,13	32,34
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.512.316,83	14.391.158,22	21.734.145,17	25,01	51,02
Alınan Bağış ve Yardımlar	20.720,00	3.898.918,91	4.581.469,44	18717,18	17,51
Diğer Gelirler	35.174.318,34	45.105.461,09	65.096.266,89	28,23	44,32
Sermaye Gelirleri	6.375.295,51	25.326.605,55	16.638.081,44	297,26	-34,31

<b>Toplam</b>	76.861.419,47	118.239.267,95	147.114.020,03	53,83	24,42
09- Red ve İadeler	-299.586,65	-277.223,62	-145.733,33	-7,46	-47,43
<b>Net Toplam</b>	<b>76.561.832,82</b>	<b>117.962.044,33</b>	<b>146.968.286,70</b>	54,07	24,59

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 29.006.242,37 TL'lik (%24,59) artış göstermiştir. Bu artışta en büyük rolü 19.990.805,80 TL (%44,32) artışla diğer gelirler, 9.546.932,91 TL artışla (%32,34) vergi gelirleri, 7.342.986,95 TL (%51,02) artışla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oynamıştır. Bununla birlikte semaye gelirlerinde 8.688.524,11 (%34,31) düşüş gözlemlenmiştir.

**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- 2020Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	16.639.476,90	18.209.344,39	22.470.017,91	9,43	23,40
SGK Devlet Prim Giderleri	2.355.711,37	2.665.460,25	3.302.896,69	13,15	23,91
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	62.486.701,49	56.702.935,44	90.514.709,50	-9,26	59,63
Faiz Giderleri	2.654.553,40	2.334.840,77	4.290.145,35	-12,04	83,74
Cari Transferler	1.836.208,25	1.922.661,20	3.680.212,35	4,71	91,41
Sermaye Giderleri	13.010.138,20	48.699.978,54	125.674.163,61	274,32	158,06
Sermaye Transferleri	162.500,00	562.500,00	525.000,00	246,15	-6,67
<b>Net Toplam</b>	<b>99.145.289,61</b>	<b>131.097.720,59</b>	<b>250.457.145,41</b>	32,23	91,05

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 119.359.424,82 TL (%91,05) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 4.260.673,52 TL (%23,40), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 637.436,44 TL (%23,90) mal alım ve hizmet giderlerinde 33.811.774,06 TL (%59,63), sermaye giderlerinde 76.974.185,07 TL'lik (%158,06) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 138.204.006,54 TL, Faaliyet Geliri 167.154.355,48 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 28.950.348,94 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kapaklı Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Kapaklı Belediyesi Personel A.Ş	1.000.000,00	1.000.000,00	100
2	Kapaklı Kent Tarımsal Ürünler A.Ş	500.000,00	500.000,00	100

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

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

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

##### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların



---

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

---

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

---

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali 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.

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, mali ve mali 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 özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, İdare tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile İdarenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistem değerlendirilmiştir. Buna göre;

İç kontrolün önemli bir unsuru olan kontrol ortamının Kapaklı Belediyesinde yeterince güçlü olmadığı değerlendirilmiştir. İç kontrolün personel tarafından benimsenmediği, bu konuda yeterli farkındalık oluşturulamadığı, sistemin süreçlerin içine henüz monte edilemediği değerlendirilmektedir. Strateji Geliştirme Biriminin bu konuda faaliyetleri devam etmekle

---

birlikte çalışmalar henüz harcama birimlerine sirayet etmemiştir.

Bunun yanı sıra iç kontrol sisteminin bileşenlerinden olan iç denetim biriminin kurulmadığı görülmüştür.

Üst yöneticinin mevzuatta öngörülen anlamda iç kontrol sistemi kurulması ve işletilmesine yönelik güçlü bir irade ortaya koymadığı da düşünülmektedir.

İç kontrol sürecinin önemli bir unsuru olan iç kontrol eylem planının hazırlanmadığı görülmüştür.

Kurumdaki tüm personele “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Ek 1’inde yer alan “Etik Sözleşmesi” imzalatılmamıştır ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında yer alması sağlanmamıştır.

Yapılan incelemelerde ve görüşmelerde mali süreçlerde ve bunlara dayanak teşkil eden idari işlerde personelin daha kalifiye hale getirilmesi için çeşitli eğitimlerle desteklenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Tekirdağ Kapaklı 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: Tecil Edilen Emlak Vergisi Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi**

Tasarrufu kısıtlanan taşınmazlara ilişkin emlak vergisinin tahsil edilmeyip tecil edilen onda dokuzluk kısmı muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde, kanunlar veya diğer kamu düzeni koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina, arsa ve arazinin vergisinin kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunacağı, 9/10'unun tecil edileceği hükmü bulunmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 122 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabının niteliğini düzenleyen 92'nci maddesinde bu hesabın, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; 222 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabının niteliğini düzenleyen 166'ncı maddesinde bu hesabın, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı hususları düzenlenmiştir.

Yukarıda yazılı mevzuat hükümlerinden; tasarrufu kısıtlanan taşınmazlar için emlak vergisi tarh ve tahakkukunun diğer taşınmazlarda olduğu gibi emlak vergi değeri üzerinden yapılacağı, söz konusu vergi tahsil aşamasına geldiğinde ise tahakkuk ettirilen verginin 1/10'unun tahsil edileceği ve 9/10'unun ise tecil edileceği, tecil edilen söz konusu 9/10'luk tutarın ise yukarıda anılan Muhasebe Yönetmeliği hükümleri gereği kısıtlamanın süresine göre 122 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar veya 222 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabında izleneceği anlaşılmaktadır. Ancak idarenin tecil edilen emlak vergisi tutarını 122 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar veya 222 Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesaplarında izlemediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır. Tecil edilen emlak vergisi tutarı tespit edilerek muhasebe kayıtlarında izlenmeye başlanılmalıdır.

---

---

**BULGU 2: Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı Kullanılmadan Doğrudan Giderleştirilmesi**

İş akdi sona eren işçilere yapılan ödemelerin tamamı 372 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabı kullanılmaksızın doğrudan gider kaydedilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281, 282, 330 ve 331'inci maddelerine göre; faaliyet dönemi içinde veya sonraki yıllarda ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları için her yıl karşılık ayrılması, faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının 372 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabında, ilerleyen yıllarda ödenmesi öngörülen uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının da 472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabında izlenmesi gerekmektedir. Faaliyet dönemi sonlarında dönem sonu işlemleri yapılırken çalışan işçiler için yıllık kıdem tazminatları hesaplanarak, uzun vadede ödenecek kıdem tazminatı tutarları 472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabına alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedilmelidir. Ayrıca yılsonlarında vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları, 372 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabına alacak, 472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabına borç kaydedilmelidir. Tazminatların ödenmesi durumunda ise 372 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabına borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak kıdem tazminatı ödemeleri daha önceki yıllarda ayrılan karşılık hesaplarından yapılmamakta, iş akdi sona eren işçilere ödenen kıdem tazminatı tutarlarının tamamı ödeme yılında giderleştirilmektedir.

Muhasebenin ihtiyatlılık kavramı gereği ayrılması gereken söz konusu tazminat karşılıklarının iş akdi sona eren işçilere ödenen kıdem tazminatı ödemelerinde kullanılmayarak, 2021 yılında ödenen kıdem tazminatına ilişkin 1.415.304,02 TL'lik tutarın doğrudan 630 Giderler hesabına kaydedilmesi sonucu mali tablolarda 372-472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesapları, Faaliyet Sonuçları Tablosunda da 630 Giderler hesabı (yılı gideri hariç) itibariyle hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabından iş akdi sona eren sürekli işçilere yapılan ödemelerde 372 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabının kullanıldığı, 2021 yılı içinde emekli olan sürekli işçilerden emekli olan olmadığı, belediye şirketinden doğrudan hizmet alımı suretiyle çalıştırılan işçiler için ise 2022 yılı itibariyle kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaya başlanıldığı anlaşılmıştır. Ancak uygulamaya 2022 yılı içinde başlanıldığından 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

---

---

**BULGU 3: Sosyal Güvenlik Kurumuna Ödenecek Ek Karşılık Priminin Hatalı Muhasebeleştirilmesi**

Sosyal Güvenlik Kurumuna taksitler halinde ödenecek ek karşılık primi hatalı olarak 320 Bütçe emanetleri hesabında muhasebeleştirilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, sigortalılara bağlanan veya bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere, bu kapsamdaki sigortalılar için kamu idarelerinin bütçelerinden ayrılan sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi ödeneklerinin %20'si oranında ek karşılık primi alınacağı ve ayrılan ek karşılık priminin tamamının kurum bütçelerinin yetkili makamlarca onaylanarak yürürlüğe girdiği tarihi takip eden ay başlarından itibaren altı ay içinde ve aylık eşit taksitlerle ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe emanetleri hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 249'uncu maddesinde, herhangi bir tutarın bütçe emanetine alınabilmesi için o tutara konu hizmetin yapılmış veya malın teslim edilmiş olmasının gerekmekte olduğu; 329 Diğer çeşitli borçlar hesabının niteliğini düzenleyen 254'üncü maddesinde de Diğer çeşitli borçlar hesabının 32 Faaliyet Borçları grubu içindeki hesap kalemlerinden hiçbirinin kapsamına alınamayan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı borçların izlenmesi için kullanılacağı hususları düzenlenmiştir.

Buna göre kamu idarelerinin sigortalılara bağlanan veya bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere, bu kapsamdaki sigortalılar için sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi ödeneklerinin %20'si oranında ek karşılık primini bütçelerinden ayırması ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödenmek üzere ayrılan bu tutarı 329 Diğer çeşitli borçlar hesabında izlemesi gerekmektedir. Ancak 196.790,00 TL tutarındaki ek karşılık primlerinin tamamı 329 Diğer çeşitli borçlar hesabında izlenmesi gerektiği halde 320 Bütçe emanetleri hesabında izlenmektedir.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır. Ancak uygulamaya 2022 yılı içinde başlanıldığından 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

**B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Belediye Sınırları İçerisindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması**

Belediye sınırları dahilindeki 2871 işyeri, ruhsat vermeye engel bir durum olmamasına rağmen işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunmaktadır.

10.08.2015 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6’ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir. Ayrıca 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un 2’nci maddesinde ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı işlemlerinden muaf tutulan meslek grupları ve işletmelere yer verilmiştir. Gerek 3572 sayılı Kanun'un 3’üncü maddesine ve gerekse de İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4’üncü maddesine göre yetkili idarenin, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediye olduğu açıktır. Ancak belediye sınırları içinde bulunan 2871 adet işyeri, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla bu yerlerden işyeri açma izni harcı tahakkuk ve tahsilatı yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

### **BULGU 2: Belediye Sınırları İçinde Yer Alan Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerinin bir kısmına ait çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatları yapılmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Mükerrer 44’üncü maddesinde; *“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.”*

---

denilmektedir. Belediye sorumluluk alanında aktif faaliyette bulunan 2829 işyeri için Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmemiştir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan iş yerleri çevre temizlik vergisine tabidir. Bu eksik uygulama belediyenin gelir kaybına ve gelir hesapları tutarının mali tablolarda olması gerekenden daha düşük görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

### **BULGU 3: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan İşletmelerden Eğlence Vergisi Alınmaması**

Eğlence vergisine tabi işyerlerinden söz konusu verginin tahakkuku ve tahsilatı yapılmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17'nci maddesinde belediye gelirleri arasında eğlence vergisinin olduğu hüküm altına alınmış, 21'inci maddesinde ise bu verginin konusuna giren faaliyetler ile vergi oranları belirlenmiştir. Söz konusu 21'inci madde kapsamında sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden %20 oranında eğlence vergisi alınacağı; 20'nci maddesinde ise 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, belediye meclislerince takdir edilecek miktarda eğlence vergisi ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Belediye sınırları dahilinde faaliyette bulunan eğlence vergisine tabi 11 işyeri için eğlence vergisi tahakkuk ve tahsil işlemleri yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

### **BULGU 4: Elektrik Alımlarının İhale Yapılmaksızın Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi**

Belediye serbest tüketici olarak elektrik ihtiyacını ihale yöntemiyle karşılaması gerekirken doğrudan temin yoluyla karşılamaktadır.



---

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3'üncü maddesinde serbest tüketici tanımı yapılmıştır. Buna göre serbest tüketici, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunduğu veya iletim sistemine doğrudan bağlı olduğu veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi ifade etmektedir.

17.06.2011 tarih ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı'nda serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde mal alım ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği belirtilmektedir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 2021 yılına ilişkin serbest tüketici limitini 17/12/2020 tarihinde 9814 nolu karar ile belirlemiş olup, 22.12.2020 tarihinde 31342 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Bu karara göre, 2021 yılı için serbest tüketici limiti yıllık 1200 kilowatt saat olarak belirlenmiştir.

2021 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen 1200 kilowatt saatlik limitin üzerinde elektrik tüketen ve dolayısıyla serbest tüketici durumunda olan Belediye elektriğe ödediği bedel doğrudan temin limitlerinin çok üzerinde olmasına rağmen elektrik ihtiyacını ihale usullerinden biri yerine doğrudan temin yöntemiyle karşılamaktadır.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

#### **BULGU 5: Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Hatalı İşlemler Yapılması**

Belediyenin emlak vergisi tarh ve tahakkuk işlemlerinde mevzuata aykırı uygulamalar bulunmaktadır.

##### **a) Fiilen İşyeri Olarak Kullanılan Taşınmazların Tapuda Konut Olarak Gözükmesi Nedeniyle Emlak Vergilerinin Mesken Üzerinden Alınması**

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 33'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında bir binanın tamamının veya ikamete mahsus mahallerden bir kısmının kullanım tarzının değiştirilerek ticaret veya sanat icra edilen yer haline getirilmesi, vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır. Bu itibarla, konutun ikamete mahsus mahallerinden tamamının veya bir kısmının iş yeri haline dönüştürülmesi durumunda vergi değerini tadil eden sebep söz konusu olacak ve nitelik itibarıyla iş yeri kapsamında değerlendirilerek yeni duruma (iş yeri)

göre vergilendirilmesi gerekecektir. Ancak ilçe genelinde örnek olarak seçilen iki iş kolu üzerinde yapılan inceleme sonucunda bürolarının niteliği mesken olup işyeri olarak kullanılan 27 adet taşınmaz tespit edilmiştir.

#### **b) Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Hatalı Belirlenmesi**

Emlak Vergisi Kanunu'na istinaden 15.3.1972 tarih ve 14129 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün 7'nci maddesinde binaların vergi değerinin; kullanılış tarzı, inşaatın nevi ve sınıfına göre takdir olunacağı; 10'uncu maddesinde binaların lüks, birinci sınıf, ikinci sınıf, üçüncü sınıf ve basit inşaat olarak beş sınıfa ayrıldığı; Bu sınıflamanın, binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar nazara alınarak yapılacağı ve inşaat sınıflarının tayinine esas alınacak niteliklerin Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan edileceği belirtilmiştir. Tüzük'ün 10'uncu maddesine istinaden Maliye Bakanlığınca 15.12.1982 tarih ve 17899 sayılı Resmi Gazete'de Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel yayımlanmıştır. Emlak vergisi matrahının hesaplanmasında son derece önemli bir unsur olan bina inşaat sınıflarının belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak tespit edilmesi gerekmektedir. Ancak örnek seçilen dört mahalledeki farklı ada parseller üzerinde yapılan inceleme sonucunda 2070 adet bağımsız bölümün hatalı inşaat sınıfı üzerinden mükellefiyet tesis ettirildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapıldığı ve gerekli düzeltmelerin tamamlandığı anlaşılmıştır. Benzer çalışmanın ilçe genelindeki tüm mahallelerde tamamlanarak gerekli düzeltmelerin yapılması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 6: İhalelerde Ekonomik Açından En Avantajlı Birinci ve İkinci Teklifi Sunan İsteklilerin Sunmuş Oldukları Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi**

İhalelerde ekonomik açıdan en avantajlı teklif ile ikinci teklifi sunan istekliye ait geçici teminat mektupları muhasebe kayıtlarında izlenmemektedir.

İdari şartnamelerde yer alan ve geçici teminatların iadesini düzenleyen maddeye göre, ihale üzerinde kalan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekliye ait geçici teminat mektupları ihaleden sonra saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine teslim edilmesi, diğer isteklilere ait geçici teminatların ise hemen iade edilmesi gerekmektedir.

Uygulamada ihalelere ilişkin olarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif ile ikinci teklifi sunan isteklilerden alınan geçici teminat mektupları muhasebe birimine teslim edilmemekte ve bu sebeple 910 Alınan teminat mektupları ve 911 Teminat mektupları emanetleri hesaplarında izlenmemektedir.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

#### **BULGU 7: İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Şartları Taşımayan Kişilerin Yararlandırılması**

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre indirimli emlak vergisinden yararlananların gerekli şartları taşıyıp taşımadığına yönelik Belediye tarafından bir incelemenin yapılmaması nedeniyle emlak vergisi gelirleri beklenenden az gerçekleşmiştir.

1319 sayılı Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında "*Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m<sup>2</sup>'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir*" hükmü yer almaktadır. Anılan hükmün verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan 20.12.2006 tarih ve 2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararname'sinin 1'inci maddesinde "*1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü gereğince kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, özürülülerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m<sup>2</sup> 'yi geçmeyen tek meskene sahip olmaları halinde (intifa hakkına sahip olunması hali dahil), söz konusu meskene ait bina vergisi oranı, 2007 ve müteakip yıllar için sıfıra indirilmiştir.*" denilmektedir. Kanun ve adı geçen Bakanlar Kurulu Kararı birlikte değerlendirildiğinde, gelirleri kanunla kurulan sosyal güvenlik

kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m<sup>2</sup> 'yi geçmeyen tek meskeni olması halinde Kanun'un Bakanlar Kuruluna verdiği yetkiye istinaden bu meskenlere ait vergi oranları sıfır olarak uygulanmaktadır. 12.05.2005 gün ve 25813 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 44 seri numaralı Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "II- Hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin geliri veya ikinci bir meskeni bulunduğu tespit edilmesi halinde yapılacak işlemler" başlıklı kısmında, indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacağı belirtilmiştir. 57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "2. Emlâk vergisi bildirimlerinin yeniden düzenlenmesi, mükelleflerden bildirim dışında bir belge talep edilmemesi ve devreden mükellefiyetinin re'sen sona erdirilmesi" başlıklı bölümünde, Belediyelerce, emlâk vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Kapaklı ilçesi dahilinde indirimli emlak vergisinden yararlanan mükelleflerin yukarıda belirtilen şartları taşıyıp taşımadığına ilişkin yapılan resmi yazışmalar sonucunda 18'inin ikinci evini satın aldığı, 17 kişinin yeniden çalışmaya başladığı, 2 kişinin de gelir getirici faaliyetinin olduğu tespit edilmiştir. Bu durum Kanun'un sağladığı indirim hakkından yararlanma şartlarını taşımadığı halde emlak vergisinden muaf olanların yaptıkları bildirimlerin güncel olup olmadığına ilişkin Belediye tarafından yürütülen bir çalışmanın olmadığını ortaya koymaktadır. Bu yönde bir çalışmanın yapılmaması ise şartları taşımayan kişilerin emlak vergisi indiriminden faydalanmasına ve dolayısıyla Belediyenin emlak vergisi gelirlerinin azalmasına neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

### **BULGU 8: Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların

---

yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmıştır.

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 dâhilinde 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 işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye 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.

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 maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 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 tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet

alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan harcamaların hizmet alımı ve yapım işi için öngörülen ödeneğin %10'unu aşmadığı, ancak mal alımı için aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

**Tablo 8: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı**

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödeneğin % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	23.186.213,46	2.318.621,35	10.952.762,03	8.634.140,68	0,472
Hizmet Alımı	78.633.427,92	7.863.342,79	4.089.419,49	-3.773.923,30	0,052
Yapım İşleri	134.096.000,00	13.409.600,00	7.360.252,11	-6.049.347,89	0,055

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

#### **BULGU 9: All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi**

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmektedir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 17'nci maddesinde işin, iş yerinin korunması ve sigortalanması hususu düzenlenmiştir. Söz konusu madde ile yüklenicilere işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı all risk sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının da azami %20 olacağı, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, bu oranlara kadar gerçekleşecek hasarların karşılanmasının ise yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükümlerine yer verilmiştir. Ancak idarece ihale edilen yapım işlerine ilişkin all risk sigorta poliçelerinde yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs mali mesuliyet, diğer doğal afetler, kazık iksa ankraj hasarları, bakım devresi, diğer hasarlar vb. muafiyetler %10 oranında düzenlenmiştir.

All risk sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması, yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte karşılaşılabileceği riski artırmaktadır. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabından bulguda belirtildiği üzere işlem yapılmaya başlandığı anlaşılmıştır.

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>