



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	12
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7. DENETİM BULGULARI.....	13
8. EKLER.....	30



## TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 4: Bakanlık İzni Olmadan Üye Olunan Uluslararası Kuruluşlar .....	28



## KISALTMALAR

<b>AŞ:</b>	Anonim Şirketi
<b>EKPSS:</b>	Engelli Kamu Personeli Seęme Sınava
<b>e-SGB :</b>	Strateji GeliŐtirme Birimleri Yönetim Bilgi Sistemi
<b>TBMM:</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TL:</b>	Türk Lirası





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Belediye Adına Kayıtlı Taşınmazların Bir Kısmının Değer Tespitinin Hatalı Yapılması
2. Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmemesi
3. Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

### **B. Diğer Bulgular**

1. Belediyenin Taşınmaz Kayıtları ile Tapu Müdürlüğünün Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Olması
2. İdarenin Borçlanma Sınırını Aşması
3. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
4. Taşınmaz Kiralanmasında 51/g Pazarlık Usulünün Kullanılması
5. Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi
6. Hafriyat ve İnşaat Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılmaması
7. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde Şehir İçi Ulaşım Araçlarından Yararlanma ile Zabıta ve İtfaiye Personeline Yiyecek Yardımı ile ilgili Maddelerin Yer Alması
8. Bakanlıktan İzin Alınmadan Uluslararası Kuruluşlara Üye Olunması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

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

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

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

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

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı ile Zabıta Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 17 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1966	348
Sözleşmeli Personel	189	119
Kadrolu İşçi	664	179
Geçici İşçi	-	
<b>Toplam</b>	<b>2819</b>	<b>646</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1909

Denizli Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Denizli Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

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

Ayrıca Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 5 adet şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod 1	Giderin Türü	Önceki Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödenegi Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Sonraki Yıla Devreden (TL)	Bütçe Başlangıç Ödenegine Esas Gerçekleşme Oranı %
1	Personel Giderleri	0	60.991.500	3.798.493	64.789.993	58.993.568,38	5.796.424,62	0	96,72
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	8.098.500	1.573.830	9.672.330	9.217.086,12	455.243,88	0	113,81
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	239.176.000	13.752.267	252.928.267	237.466.010,41	15.462.256,59	0	99,29
4	Faiz Giderleri	0	180.600.000	38.400.000	142.200.000	142.098.211,41	101.788,59	0	78,68
5	Cari Transferler	0	26.212.000	4.849.570	31.061.570	29.333.305,82	1.728.264,18	0	111,91
6	Sermaye Giderleri	0	166.987.000	69.048.510	236.035.510	229.869.452,76	6.166.057,24	0	137,66
7	Sermaye Transferleri	0	20.055.000	15.445.000	35.500.000	35.300.000,00	200.000,00	0	176,02
8	Borç Verme	0	100.000	-100.000	0	0	0	0	0
9	Yedek Ödenek	0	70.000.000	69.967.670	32.330	0	32.330,00	0	0
<b>Toplam</b>		<b>0</b>	<b>772.220.000</b>	<b>0</b>	<b>772.220.000</b>	<b>742.277.634,90</b>	<b>29.942.365,10</b>	<b>0</b>	<b>96,12</b>

Denizli Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 772.220.000 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 742.277.634,90 TL Bütçe Gideri yapılmış, 29.942.365,10 TL ödenek iptal edilmiştir.

Bu tabloya göre 2020 yılında bütçe giderleri % 96,12 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri, enflasyon farkından dolayı personel maaşlarındaki artışlar nedeniyle % 113,81 olarak beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Cari ve sermaye transferleri, Hazine payındaki artışlar sebebiyle İller Bankasına ödenen ortaklık payındaki artış nedeniyle sırasıyla %111,91 ve %176,02 olarak beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri ise öngörülemeyen yağmur suyu imalat bedeli ödenmesi ve önceki yıllarda yapılması planlanan ancak 2020 yılında yapılan trafik denetleme sistemi yapım işi nedeniyle %137,66 olarak beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

**Tablo 3: 2020 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	15.274.000,00	10.441.557,02	257.351,02	10.184.206,00	68,36
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	101.983.000,00	56.235.540,57	2.861.557,41	53.373.983,16	55,14
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.820.000,00	10.526.817,41	0,00	10.526.817,41	373,29
05- Diğer Gelirler	614.432.000,00	698.895.012,33	567.283,48	698.327.728,85	113,75
06- Sermaye Gelirleri	37.927.000,00	79.638.873,87	0,00	79.638.873,87	209,98
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	216.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>772.220.000,00</b>	<b>855.737.801,20</b>	<b>3.686.191,91</b>	<b>852.051.609,29</b>	<b>110,82</b>

Bu tabloya göre 2020 yılında bütçe geliri %110,82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri, pandemi nedeniyle mükelleflerin ödeme güçlüğüne düşmesi ve yapılandırma sebebiyle ödemelerin ertesi yıla sarkması nedeniyle %68,36 olarak beklenenin altında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, pandemi nedeniyle kira gelirlerinde ve sosyal etkinlik merkezi gelirlerinde azalış olması, altyapı kuruluşlarından alınması öngörülen altyapı kazı bedellerinin alınmaması, Kültür ve Turizm Bakanlığında 2020 yılında alınması öngörülen tutarın 2019 yıl sonunda alınması nedeniyle %55,14 olarak beklenenin altında gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar, onayı öngörülemeyen bazı hibelerin onaylanması nedeniyle %373,29 olarak beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler, genel bütçe

vergi gelirleri tahsilat payında artış yaşanması nedeniyle % 113.75 olarak beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri ise öngörülemeyen menkul kıymet ve taşınmaz satışlarındaki artış nedeniyle %209.98 olarak beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	13.647.278,84	12.622.347,65	10.441.557,02	-7,51	-17,28
Teş. ve Mül. Gelirleri	59.322.089,87	132.718.809,75	56.235.540,57	123,73	-57,63
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.611.358,21	28.043.699,45	10.526.817,41	676,54	-62,46
Diğer Gelirler	532.651.609,20	576.947.785,75	698.895.012,33	8,32	21,14
Sermaye Gelirleri	20.406.913,29	9.814.675,13	79.638.873,87	-51,91	711,43
Alacaklardan Tahsilat	10.500.000,00	0,00	0,00	-100,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>640.139.249,41</b>	<b>760.147.317,73</b>	<b>855.737.801,20</b>	<b>18,75</b>	<b>12,58</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Net Toplam</b>	<b>640.139.249,41</b>	<b>760.147.317,73</b>	<b>855.737.801,20</b>	<b>18,75</b>	<b>12,58</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 95.590.483,47 TL'lik (%12,58) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde azalış olmasına rağmen; diğer gelirlerdeki 121.947.226,58 TL (%21,14) ve sermaye gelirlerindeki 69.824.198,74 TL (%711,43) olarak gerçekleşmiş olan artışlar, toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi bütçeden alınan paylardaki artış, menkul kıymet ve taşınmaz satışları sonucu arttığı anlaşılmıştır.

**Tablo 4: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	48.462.279,12	59.254.364,40	58.993.568,38	22,27	-0,44
SGK Devlet Prim Giderleri	7.808.590,49	9.004.362,35	9.217.086,12	15,31	2,36
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	265.499.307,96	223.733.259,18	237.466.010,41	-15,73	6,14
Faiz Giderleri	109.676.143,94	192.459.503,10	142.098.211,41	75,48	-26,17
Cari Transferler	26.763.660,87	25.053.830,47	29.333.305,82	-6,39	17,08
Sermaye Giderleri	596.650.702,66	254.456.062,89	229.869.452,76	-57,35	-9,66
Sermaye Transferleri	61.263.000,00	32.916.515,24	35.300.000,00	-46,27	7,24
<b>Toplam</b>	<b>1.116.123.685,04</b>	<b>796.877.897,63</b>	<b>742.277.634,90</b>	<b>-28,60</b>	<b>-6,85</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 54.600.262,73 TL (%6,85) azalmıştır.

Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin, mal alım ve hizmet giderlerinin, sermaye giderlerinin ve sermaye transferlerinin kayda değer artış ya da azalış göstermediği, faiz giderlerinde ise 2019 yılına göre daha az borçlanıldığı için 50.361.291,68 TL'lik (%26,17) azalış olmuş olup buna karşın cari transferlerde ise 4.279.475,35 TL'lik (%17,08) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 1.667.801.683,23 TL, Faaliyet Geliri 1.454.158.342,22 TL olup Dönem olumsuz Faaliyet Sonucu ise -213.643.341,01 TL olarak gerçekleşmiştir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir. Dolaylı olarak hissedarı olduğu şirket ise bulunmamaktadır.



**Tablo 5: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı
1	Denizli Büyükşehir Belediyesi Temizlik Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş. (BELTAŞ)	12.284.467,00	12.284.467,00	%100
2	Denizli Büyükşehir Belediyesi Kültür San. Ve Tic. A.Ş. (KÜLTÜR A.Ş.)	6.050.000,00	6.050.000,00	%100
3	Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş. (ULAŞIM A.Ş.)	54.050.000,00	54.050.000,00	%100
4	Denizli Büyükşehir Belediyesi Personel Temizlik Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş. (PERAŞ)	50.000,00	49.500,00	%99 DBB %1 DESKİ
5	Denizli Büyükşehir Belediyesi Enerji Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi (DENİZLİ ENERJİ A.Ş.)	50.000,00	50.000,00	%100
6	Yonga Mobilya Sanayi ve Ticaret A.Ş.	16.800.000,00	1.248.000,00	1.248.000
7	Türkiye Halk Bankası AŞ.	2.473.776.223,776 (Çıkarılmış sermaye)	1.175	1.175
8	S.S. Alandız Tarımsal Kalkınma Kooperatifi	509.350,00	500.000,00	98,17%
9	Enerya	36.000.000,00	3.600.000,00	10%

\*Lot

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Denizli Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar 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 ve Şehircilik 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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.

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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen

denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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 2020 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için ‘Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’a göre hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilecek defter, tablo ve belgeler ile denetim için gerekli kanıtlayıcı belge ve bilgiler kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanmıştır.

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 31.12.2005 tarih ve 26040 3'üncü Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile kurumca uygulanan diğer kontroller doğrultusunda kurumun iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne 05.02.2009 tarihli Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi yayınlanmış olup, kurumlardan iç kontrol eylem planlarını rehber doğrultusunda hazırlamaları istenilmiştir.

“2019-2020 Yılı Büyükşehir Belediyesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” Belediye başkanlığının 31.12.2018 tarih ve 263 sayılı onayı ile yürürlüğe girmiş olup, 14.01.2019 tarihinde tüm personele dağıtımı yapıldığı ve 02.01.2019 tarihinde Maliye Bakanlığına gönderildiği görülmüştür.

2019-2020 Yılı İç Kontrol Uyum Eylem Planında yer alan 62 adet eylemden 2020 yılı için 56 adedi gerçekleşmiştir.

2020 yılı birinci dönem iç kontrol eylem planı gerçekleşme raporu hazırlanmış, 13.07.2020 tarih ve 27786 sayılı onay ile yürürlüğe girmiş olup, Hazine ve Maliye Bakanlığı E-SGB yönetim bilgi sistemine yüklendiği anlaşılmıştır.

2020 yılı ikinci dönem iç kontrol eylem planı gerçekleştirme raporu ve 2020 yılı iç kontrol sistemi değerlendirme raporu hazırlanmış, 02.02.2021 tarih ve 4887 sayılı onay ile yürürlüğe girmiş olup, Hazine ve Maliye Bakanlığı E-SGB yönetim bilgi sistemine yüklendiği anlaşılmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm personele imzalatılarak özlük dosyalarına konulduğu görülmüştür. Göreve yeni başlayan personellere de görevlerine başladıkları tarihten itibaren imzalatılarak özlük dosyalarına konulmaya devam edildiği görülmüştür.

Belediyede 2 adet iç denetçi mevcuttur. İç denetim raporları hazırlanmaktadır. Ayrıca tüm birimlere ilişkin iş akış şemaları hazırlanmıştır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Denizli Büyükşehir Belediyesi 2020 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: Belediye Adına Kayıtlı Taşınmazların Bir Kısımının Değer Tespitinin Hatalı Yapılması**

Tapuda Belediye adına kayıtlı bulunan bazı taşınmazların değer tespitinin eksik ve hatalı yapıldığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait

Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmeliğin “*Kayıt ve kontrol işlemleri*” başlıklı 5’inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile söz konusu Yönetmelik’te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir.

Yönetmelik’e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 187’nci maddesine göre, maddi duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik’in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren “*Maddi duran varlıkların kayıt değerleri*” başlıklı 26’ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın

gerçeğe uygun değeri bilinemiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer, piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı ifade etmektedir.

Ancak yapılan denetimlerde bazı taşınmazların maliyet bedeli bilinmesine rağmen edinim bedeliyle kaydedildiği; bazı taşınmazların ise maliyet ya da rayiç bedeli veyahut gerçeğe uygun değer tespiti yerine iz bedeli üzerinden kayda alındığı görülmüştür.

Bu sebeple Belediyenin 2020 yılı bilançosunda yer alan 250-Arsa ve Araziler Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı'nda kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Usulüne uygun olarak değer tespitlerinin yapılarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı'na Kaydedilmemesi**

Gelecek aylara ait peşin ödenmiş kira bedellerine ilişkin tutarların, doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 180- Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı'nın niteliğini açıklayan 144'üncü maddesinde söz konusu hesabın cari dönemde meydana gelen ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Hesabın işleyişini anlatan 146'ncı maddesine göre, peşin ödenmiş giderlerden içinde bulunulan aya ait olanlar 630 -Giderler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 280- Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı'na borç kaydedilir, ödenen tutarın tamamı 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya



ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir. Diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830- Bütçe Giderleri Hesabı'na borç, 835- Gider Yansıtma Hesabı'na alacak kaydedilmesi gerekmekte olup duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan takip eden faaliyet dönemi içinde gider hesaplarına yansıtılması gerekenler dönem sonunda bu hesaba borç, 280- Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı'na alacak kaydedilir.

Gelecek aylara ait giderler hesabındaki tutarlar ilgili oldukları ay sonlarında gider olarak tahakkuk ettirilmek için bu hesaba alacak, 630 -Giderler Hesabı'na borç kaydedilir.

Ancak Belediyenin 2020 yılı mali tabloları incelendiğinde; 1.158.195,04 TL tutarında gelecek aylara ilişkin arsa ve arazi ile diğer kiralama giderlerinin yapıldığı ve bu tutarların dönemsellik ilkesine aykırı olarak doğrudan 630 -Giderler Hesabı'nda muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması**

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenlerin muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188'inci maddesinin birinci fıkrasında Arazi ve Arsalar Hesabı'nın, 190'uncu maddesinin birinci fıkrasında Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı'nın ve 192'inci maddesinin birinci fıkrasında ise, Binalar Hesabı'nın, tahsise konu edilen taşınmazların izlenmesi için de kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, tahsise konu edilen arazi ve arsalar, yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların ilgisine göre tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden ilgili hesaplara (250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabı) alacak, 500-Net Değer Hesabı'na borç kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabı'na alacak, 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdareye ait taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Belediyenin Taşınmaz Kayıtları ile Tapu Müdürlüğünün Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Olması**

Taşınmazlarla ilgili Belediyenin kayıtları ile Tapu Müdürlüğünün kayıtları arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Kayıt ve kontrol işlemleri*" başlıklı 5'inci maddesine göre taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarıyla birlikte cari yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olarak ifade edilmektedir. Kayıtların belgeye dayanması esas tutulmuştur. Ayrıca kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "*Kayıt şekli*" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idareleri tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki kayıt planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu"nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda ya da deftere yazarak kaydını tutarlar.

Belediyenin taşınmaz kayıtları ile Tapu Müdürlüğünün kayıtlarının karşılaştırılması sonucu, Belediye envanterinde kayıtlı bulunan taşınmazlar ile tapuda kayıtlı bulunan taşınmazların sayılarının farklı olduğu tespit edilmiştir. Tapu Müdürlüğünden alınan kayıtlarda Belediyenin 6051 adet taşınmazı olduğu görülürken, Belediyenin "Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar icmal cetveli"nde 4746 adet taşınmaz yer almaktadır.

Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi ve taşınmaz kayıtlarının tam, doğru ve eksiksiz olmasının sağlanması gerekmektedir.

## **BULGU 2: İdarenin Borçlanma Sınırını Aşması**

Belediyenin toplam borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Borçlanma*" başlıklı 68'inci maddesinin (d) bendine göre; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Söz konusu miktar büyükşehir belediyeleri için ise bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır.

2019 yılı bütçe geliri 760.147.317,73 TL olup, yeniden değerlendirme oranı ile arttırılması sonucu (%22,58) bulunan tutar 931.788.582,07 TL'dir. 5393 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri için borçlanma sınırını, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarın 1,5 katı olarak öngörmüştür. Dolayısıyla idarenin borçlanma sınırı  $(931.788.582,07 \text{ TL} * 1,5) = 1.397.682.873,11 \text{ TL}$ 'dir.

Belediye cevabında özetle, faizlerin henüz tahakkuk etmediğini belirterek borç stok hesaplamasına dahil edilmemesi gerektiğini ve bankalar tarafından sadece anaparanın borç bakiyesi olarak ele alındığını ifade etmiştir.

Ancak, Belediyenin 2020 yılı bilançosuna göre 381-Gider Tahakkukları Hesabı bakiyesi 113.167.188,54 TL ve 481-Gider Tahakkukları Hesabı bakiyesi 297.242.060,01 TL olmak üzere, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtildiği üzere tahakkuk etmiş faizlerin izlendiği mezkur hesapların toplam bakiyesi 410.409.248,55 TL'dir. Bankalar tarafından borç bakiyesi olarak anapara bakiyesi ele alınsa bile belediyelerin uymakla yükümlü olduğu yukarıda açıklanan Kanun hükmü ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı yazısı gereğince, Belediye tarafından bilançosunda açıkça belirtilen 410.409.248,55 TL tutarındaki faiz giderinin de hesaplama dahil edilmesi gerekmektedir.

Nitekim ilgili Kanun ve yazıda borç stok hesabında faiz tutarları için tahakkuk edip etmemesi ayrımı ve muhasebe hesap kodu bazında bir ayırım yapılmamıştır. Bu sebeple ilgili tutarlar başka muhasebe hesaplarında izlenmesi gerekip tahakkuk etmemiş olsa dahi borç stok hesabına dahil edilmesi gerekmektedir.

Faiz tutarının, borcun anaparasına ek olarak mali külfet oluşturduğu ve alınan borca karşılık yapılan bir ödeme olduğu aşikardır. Kaldı ki, yukarıda da belirtildiği üzere Kanun'da "*faiz dahil.*" ifadesi yer almakta olup aynı düzenlemeye mezkur yazıda da yer verilmiştir. Ayrıca aynı yazıda borçlanma talebinde bulunan belediyelerin borç stoklarını hesaplamaları ya da tespit etmeleri için yazıda sayılan idarelerden yapılandırılmış, kesinleşmiş ya da diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına eklemeleri gerektiği belirtilmiştir. Yani yazı, hesaplamayı sadece kesinleşmiş olan tutarlarla sınırlandırmamıştır.

Ancak Belediye tarafından yapılan uygulamada faizlerin tahakkuk etmediği düşüncesiyle borç stok tutarının dışında bırakılmıştır, faiz tutarları ödendiğinde ise zaten borç stoğuna dahil edilemeyeceğinden faizler borç stok hesabına dahil edilmemiştir. Bu şekilde bir uygulama, hesaplama faizin de dahil edilmesi gerektiği hükmüyle uyumsuzdur.

Yukarıda açıklanan nedenler ve Kanun'un emredici hükmü gereğince borca ilişkin faiz tutarlarının da borç stok hesabına dahil edilmesi gerekmektedir. İlgili tutarların vade tarihinde, öncesinde veya sonrasında ödendiği tutar kadar borç stok miktarından düşülmesi gerekmektedir.

Bu nedenle Belediyenin faiz dahil 2020 yılı sonu itibarıyla 1.510.627.307,71 TL borcu bulunmaktadır. Mevcut borç stoğunun, anılan mevzuat hükmüne göre borçlanma sınırının 112.944.434,60 TL üzerinde olduğu görülmektedir.

Belediyenin yüksek borçlanmanın getireceği risklerle karşılaşmaması için yapacağı borçlanmalarda yukarıda açıklanan kanuni borçlanma sınırına uygun hareket etmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması**

Belediyede işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullanılmadığı bu nedenle de yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerin bulunduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti

üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca Mezkur Kanun'un 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağından belediyeler için çok yüksek maliyet oluşturabilmektedir. Ayrıca anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir.

Yapılan denetimde Belediye bünyesinde çalışan 179 işçinin toplam 43135 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu anlaşılmıştır. Yıllık izinlerin biriktirilmeden usulüne uygun şekilde kullandırılması gerekmektedir.

Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Taşınmaz Kiralanmasında 51/g Pazarlık Usulünün Kullanılması**

Belediyeye ait taşınmaz kiraya verilme işlemlerinin incelenmesi sonucunda kent mobilyalarının Belediyenin şirketi olan Kültür AŞ.'ye 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiralandığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı,

“Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

“İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu” başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde: “*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,*” işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine bu maddede “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (örneğin (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” kavramı yerine “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Kanun'un “*Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler*” başlıklı 74'üncü maddesinde söz konusu hususa bir parça açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinesin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde ise Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiştir.

Ayrıca söz konusu 75'inci maddenin belediyeler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı yıllarca tartışılmış ve özellikle yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar için ecrimisil düzenlemesi getirilmiştir. Bu maddenin belediyeler için uygulanabilmesi ancak 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine "*2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" hükmü konulmak suretiyle sağlanmıştır. Bu şekilde bir özel hüküm getirilmediği sürece 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinin belediyeler için uygulanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir. Şayet söz konusu kavram içine Belediye taşınmazları dâhil olsa idi ne söz konusu yargı kararları oluşur ne de 5393 sayılı Kanun'da yapılan atfa ihtiyaç olurdu.

Belediyelerin taşınmazları konusunda 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse; bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E. 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır. Bununla birlikte Belediye cevabında da belirtilen Danıştay 1. Dairesinin E.1997/150, K.1997/153 sayılı kararında yer alan; "*Özel İdare bir kamu*

*kurumudur ve sahibi bulunduğu menkul ve gayrimenkul mallar, devlet malı niteliğindedir.”* ifadesine de bakmak gereklidir, görüldüğü üzere söz konusu karar 51 (g)'ye önceden olanak tanımaktadır ancak 13.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu yayımlandığından mevcut karara dayanarak 51 (g)'ye yönelik işlem yapılması doğru değildir.

Belediyenin cevabında özetle bulguda izah edilen birçok husus tekrar edilmiş olup bununla birlikte, kent mobilyalarının bulunduğu yerlerin özel mülkiyete konu olmadığı, kamusal mal mahiyetinde olduğu ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 715'inci maddesine göre, sahihsiz yerlerin ve yararı kamuya ait malların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ve bu sebeple kent mobilyalarının yer aldığı alanların Devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu, Devlet ya da kamu tüzel kişisi tarafından herkesin ya da halkın doğrudan yararlanmasına ve kullanımına tahsis edilen malların ise orta malı olarak tanımlandığı ve kent mobilyalarının konulacağı yol ve meydanların da bu sınıflandırmaya girdiği belirtilmektedir.

Ancak, aksi ispat edilmedikçe, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz. Halkın kullanımına ve yararlanmasına tahsis edilen yerler ise orta malı olup yukarıda da belirtildiği üzere yararı kamuya ait mallar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Ancak söz konusu kiralama işlemi hem ihale şartnamesinde ve sözleşmede belirtildiği üzere hem de özü itibarıyla kent mobilyalarının işletme hakkına ilişkin olup orta malı olan yol ve meydanlara ilişkin değildir. Aksi düşünülecek olursa kiralanın malın yol, meydan gibi taşınmazlar olduğu düşüncesi ortaya çıkacak ve bu durumda kira konusu mallarda kent mobilyalarının zikredilmesine gerek duyulmayacaktır. Ayrıca kiralanın mal, yol ve meydan gibi yerlerin kendisi olsaydı zaten kiracıya bunlar üzerinde kullanım hakkı vermiş olduğundan ayrıca kent mobilyalarından bahsedilmesine gerek olmazdı. Ancak kiraya konu edilen mal, yol ve meydan gibi yerlerin kendisi değildir, yani kiralanın husus arazinin kendisi değil buraya konacak veya konulmuş olan kent mobilyalarının kullanım hakkıdır.

Kaldı ki, kiraya verilen husus kent mobilyaların kullanılması için kullanılacak arazi olsaydı dahi; bu yerler reklam, tanıtım gibi hizmetlerin yapılması için kullanılacağından ve ortada gelir getirici kira işlemi söz konusu olduğundan ticari durum oluşmaktadır. Yol, meydan, otlak ve mera gibi yerlerin orta malı olması için bu yerlerin halkın yarar ve kullanımına açık olması gerekmektedir; ancak söz konusu yerler ticari faaliyete konu olduğundan orta malı



niteliğinden bahsetmek mümkün değildir. Aksi halde bu cinsteki her taşınmazın orta mali olduğunu söylemek gibi mantık çerçevesine ve hukuka aykırı bir durum oluşacaktır.

Bununla birlikte Belediye cevabında özetle belirtildiği üzere kent mobilyalarının çeşitli takip ve denetiminin hızlı bir şekilde sağlanması maksadı amaçlanmış olsa da, ihale yönteminin usulüne uygun yapılması gerekliliği bu duruma engel değildir.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini, dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan malları kiraya vermesinin veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesinin açıklanan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu sebeple kiralama işlemlerinin usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi**

Belediye tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları kapsamında ödenmemesi gereken elektrik tüketim vergisinin ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesince idarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan belediye hizmet binaları, park ve bahçeler, mahalle aralarında yer alan spor sahaları gibi yerler ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımlarının Katma Değer Vergisi ile Özel İletişim Vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf olduğu hüküm altına alınmış olduğu halde söz konusu yerler için elektrik tüketim vergisi ödendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi ise cevabında özetle; Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği'nin "Tüketici grupları" başlıklı 23'üncü maddesine göre belirlenen grupların sanayi, mesken, ticarethane, aydınlatma, tarımsal sulama şeklinde olduğunu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararlarında ya da diğer düzenlemelerde söz konusu yerleri karşılayan nitelikte tarife sınıfı bulunmadığı için elektrik kullanımı açısından ticarethane olarak sınıflandırıldığı ve bu nedenle elektrik tüketim vergisi hesaplandığı ve ödendiği belirtmişlerdir.

Ancak, mezkur taşınmazlar hem özü ve mahiyeti açısından hem de gelir sağlama amacı taşımadığından ticarethane olmadığı aşikardır. Her ne kadar bu sınıfta gruplandırılmış olsalar da Elektrik Tüketim Vergisi'nden muaf tutulmaları gerekmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 35'inci maddesine göre mahsup işlemi yapılsa bile mevcut uygulamanın takip ve tahsilat açısından risk oluşturduğu düşünülmektedir.

### **BULGU 6: Hafriyat ve İnşaat Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılamaması**

Hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarının çevreye zarar vermeyecek şekilde öncelikle kaynaktan azaltılması, toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması, değerlendirilmesi ve bertaraf edilmesine ilişkin hususlar da yapılan çalışmalar çevrenin korunması açısından önem arz etmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'inci maddesinin (i) bendi ile Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin Görev ve Yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde büyükşehir belediyelerine hafriyat toprakları ve inşaat/yıkıntı atıklarının takip ve kontrolü ile hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirleme hususunda önemli görev ve yetkiler verilmektedir.

2020 yılı mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından kurulan veya işletilen bir hafriyat toprağı ve inşaat atığı döküm ve bertaraf sahasının bulunmadığı, büyükşehir belediyesi ücret tarife cetvelinde hafriyat toprağı ve inşaat atığı toplama, taşıma ve bertarafına ilişkin bir ücret belirlenmediği, hafriyat toprağı ve inşaat atıklarını toplama ve taşımaya ilişkin idarece yetkilendirilmiş bir kuruluş olmadığı için kamuoyuna ilan edilemediği; bundan dolayı mücavir alan sınırları içerisinde gerçekleştirilmekte olan hafriyat toprağı ve inşaat atıklarının taşınması, biriktirilmesi ve bertaraf faaliyetlerinin denetlenemediği; yıl içinde biriken, toplanan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistiki bilgi elde edilememesi sebebiyle yılsonlarında Valiliğe bildirim yapılamadığı tespit edilmiştir.

Ülkemizde kentleşmenin ve buna bağlı olarak da inşaat faaliyetlerinin hızla arttığı düşünüldüğünde, hafriyat toprakları ve inşaat atıklarının takip ve kontrolünün çevresel etkilerinin oldukça önemli seviyede olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple kamu idaresi açısından hafriyat atıklarını bertaraf, takip ve kontrolü ile ilgili tedbirlerin alınmasının, hem çevrenin korunması hem de önemli gelir kalemi olması sebebiyle mevzuatta belirtilen

sorumlulukların yerine getirilmesinin kaynakların doğru verimli ve etkin kullanılması için hafriyat alanı tahsis çalışmaları kapsamında ilgili kurum ve kuruluşlarla gerekli yazışmaların devam etmekte olduğu tespit edilmiştir.

2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporu'na istinaden Belediyenin gerekli çalışmaları yürüterek ilerleme kaydettiği ancak 2020 yılında da sürecin devam ettiği görülmüş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 7: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde Şehir İçi Ulaşım Araçlarından Yararlanma ile Zabıta ve İtfaiye Personeline Yiyecek Yardımı ile ilgili Maddelerin Yer Alması**

Belediye ile sendika arasında yapılan "Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi"nde mevzuata uygun olmayan hükümler konulduğu yapılan incelemeler neticesinde tespit edilmiştir.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6289 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 15'inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı Kanun'un 22'nci maddesiyle de 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi, başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

Buna göre; 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmektedir. Sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarı ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirlenmektedir.

Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

İmzalanan sosyal denge sözleşmesinin; "Şehir içi Toplu Taşıma Araçlarından Yararlanma" başlıklı 16'nci maddesinde; sözleşmeden faydalanan personele mesaiye gidış gelişlerinde şehir içi ulaşım araçlarından faydalanmak için toplu taşıma kartı verileceği,

Ayrıca; “Sosyal Denge Tazminat Miktarı” başlığı altında yer alan 8 inci maddenin 4 üncü bendinde; Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesi Başkanlığının Denizli İl genelinde hizmet vermesi hasebiyle çalışan personelin bir kısmına yemek hizmeti düzenli verilemediği ve yemek hizmeti yerine, İtfaiye Dairesi Başkanlığı personeline yemek ücreti olarak aylık net 275,00 TL (İkiyüzyetmişbeş Türk Lirası) ödenme yapılacağı,

Şeklinde hükümlere yer verilmiştir.

Oysa; 1 Eylül 2019 tarih ve 30875 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı (2020-2021yıllarını kapsayan Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesi) Üçüncü Kısım Dördüncü Bölümde yer alan "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar" başlığı altındaki 11 inci maddede personelin şehir içi ulaşım araçlarından faydalanması, 12 nci maddede ise itfaiye ve zabıta personeline yiyecek yardımı hüküm altına alınmış olup bu konuların sosyal denge sözleşmesinde yer alması toplu sözleşme hakkının tekrarı şeklinde olmuştur.

Bu bağlamda imza altına alınan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki hükümlerin, sosyal denge tazminat tutarının belirlenmesi dışında hükümler olduğundan 4688 sayılı Kanun’un 32’inci madde hükmüne uygun olmadığı görülmüştür.

Bulgudaki ilgili hususların bundan sonra yapılacak Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde dikkate alınacağı belirtilmiş olup gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 8: Bakanlıktan İzin Alınmadan Uluslararası Kuruluşlara Üye Olunması**

Yapılan incelemede Bakanlık izni alınmadan uluslararası kuruluşlara üye olunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Yurt dışı ilişkiler” başlıklı 74’üncü maddesinde yer alan mevzuat hükmünde, belediyelerin meclisten karar almak suretiyle görev alanı ile ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye veya üye olabileceği, bu teşekküllerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve kardeş kent ilişkisi kurabileceği ifade edilmekte; bunların gerçekleşebilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması gerektiği belirtilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yurt dışı ilişkileri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, 5216 Sayılı Kanun’un “Diğer Hükümler” başlıklı 28’inci maddesindeki; “Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da

*uygulanır.*” hükmü gereği, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun yurt dışı ilişkilerle ilgili 74’üncü maddesi büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır.

İdarenin hesap, işlem ve meclis kararlarının incelenmesi neticesinde; Belediye tarafından iki uluslararası kuruluşta, meclis kararlarına istinaden üye olduğu, fakat bu üyelikler için Bakanlık izni alınmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespitine binaen, İdare tarafından; uluslararası kuruluşlara üye olduğu, ancak üyelik için bakanlık izni alınmadığı belirtilmekte olup konu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılmakta olduğu ifade edilmiştir.

**Tablo 4: Bakanlık İzni Olmadan Üye Olunan Uluslararası Kuruluşlar**

<b>Kuruluş Adı</b>	<b>Meclis Karar Tarihi</b>
Türk Dünyası Belediyeler Birliği	22.04.2019
Uluslararası Tarım Şehirleri	22.04.2019

Netice olarak; yukardaki tabloda gösterilen uluslararası kuruluşlara üye olunmasında Kanun’da belirtilen usullerin izlenilmesi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığından izin alınması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
İdarenin Borçlanma Sınırını Aşması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İdarenin Borçlanma Sınırını Aşması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 2'inci maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.
Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Muafiyet kapsamındaki taşınmazlar için Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular"

			bölümünün 5'inci maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.
Kamu İhale Kanunu'nunda Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında tekrar eden bir durum görülmemiştir.
Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında 51/G Pazarlık Usulünün Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	<b>Kurum taşınmazlarının kiralanmasında 51/g pazarlık usulünün kullanılması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun 'Diğer Bulgular'' bölümünün 4'üncü maddesinde'' Taşınmaz Kiralanmasında 51/g Pazarlık Usulünün Kullanılması'' başlığı altında bulgu düzenlenmiştir.</b>



Asfalt Yol Yapım İşlerine İlişkin Bazı Deneylerin Eksik Olması ve Uygun Şartlarda Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Asfalt çalışmaları incelenmiş olup önemli düzeyde ilerleme kaydedildiği görüldüğünden bulgu yazılmasını gerektirecek bir durum bulunmamaktadır.
Parasal Sınırların Üzerinde Olmasına Rağmen Doğrudan Temin (22/d) Usulünün Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı için söz konusu işlerde mevzuata aykırı bir durum görülmemiştir.
Hafriyat ve İnşaat Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Hafriyat ve inşaat atıklarının kontrolü ile buna bağlı gelir takibinin yapılamaması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 6'ncı maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.

İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Büyükşehir Belediyesine Düzenli Şekilde Aktarılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Düzeltilici işlem tesisine ilişkin önemli düzeyde çalışmalar yapıldığı görüldüğünden bulgu yazılmamıştır.
İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Düzenli Şekilde Aktarılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Düzeltilici işlem tesisine ilişkin önemli düzeyde çalışmalar yapıldığı görüldüğünden bulgu yazılmamıştır.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İşçi izinlerinin kanuna uygun şekilde kullanılmaması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde "İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması" başlığı altında

			bulgu düzenlenmiştir.
Yıl Sonu Taşınır Sayımının Tam Olarak Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Düzeltilici işlem tesis edilmiştir.
Yönetmelikte Öngörüldüğü Şekilde Yevmiye Numarası Verilmemesi Suretiyle Muhasebe Kayıt Düzenine Uyulmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Taslak raporda bulgu yazılmış olup buna istinaden Belediye tarafından verilen cevap neticesinde, büyük ölçüde düzeltilici işlem tesis edildiği anlaşıldığından tekrar bulgu yazılmasına gerek görülmemiştir.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın Gerçek Durumu Yansıtılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Yapılmakta olan yatırımlar hesabının gerçek durumu yansıtılmaması 2020 yılında da devam ettiği için, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 9'uncu maddesinde aynı konu hakkında

			bulgu düzenlenmiştir.
Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı'na Kaydedilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Peşin ödenen kira giderlerinin gelecek aylara ait giderler hesabına kaydedilmemesi 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun 'Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular' bölümünün 2'inci maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.
Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Düzeltilici işlem tesis edilmiştir.
Büyükşehir Belediyesine Dönüşüm Sürecinde Bazı Vergi Alacaklarının Önceden Tahakkuk Ettiği Halde Merkez İlçe Belediyelerine Devredilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Düzeltilici işleme ilişkin çalışmalara başlandığı ve işlemlerin belirli bir süreç gerektirdiği anlaşıldığından bulgu konusu yapılmamıştır.