



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA CEYHAN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	42

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Spor Tesisi Yapımında Kullanılmak Üzere Satın Alınan İlk Madde ve Malzemeler	18
Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar	21
Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar	21
Tablo 11: Muhasebe Kayıtları ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Tutar Farklılıkları	23
Tablo 12: Belediyenin 2023 Yılı Şirket Personeli Dahil Personel Giderleri	25
Tablo 13: Belediyenin 2023 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Üst Sınır Hesabı	25
Tablo 14: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Alımlar Listesi	30
Tablo 15:Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımları ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı.....	32

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması ve Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi
2. Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
3. Spor Tesisi Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Giderleştirilmesi
4. Gelirlerden Alacaklar Hesabında Takip Edilen Alacaklardan Yıl Sonu İtibarıyla Tahsil Edilmeyenlerin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Aktarılmaması
5. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi
6. Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Bulunması
7. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Muhasebe Kayıtlarındaki Taşınırlara İlişkin Tutarların Uyumlu Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Şirketine Borç Verilmesi
2. Yıllık Personel Giderlerinin Bir Önceki Yıl Bütçe Gelirlerinin %40'ını Aşması
3. Banka Kartları ve Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatların İdarenin Kamu Sermayeli Banka Hesaplarına Mevzuatta Belirlenen Sürede Aktarılmaması
4. Belediye Meclisi Kararıyla Tahsisi İptal Edilen Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi
5. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
6. Mal Alımları ve Yapım İşlerinde Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Limitin Aşılması

7. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

8. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

9. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi

10. İndirimli Emlak Vergisi Hükümlerinden Yararlanan Mükelleflere İlişkin Kontrollerin Sağlıklı Yapılamaması

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.

Adana Ceyhan 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 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, 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.

Ceyhan Belediyesinin karar organı olan Ceyhan 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 birimleri dahil 26 birimden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Ceyhan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı dört müdürlük bulunmaktadır. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan bir Başkan Yardımcısı ve bu Başkan Yardımcısına bağlı 22 müdürlük bulunmaktadır. 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	296	166
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	195	56
Geçici İşçi	-	-
Toplam	491	222
696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	409

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 1 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 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek	Bütçe ile Verilen Ödenek	Ek Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
		(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)
1	Personel Giderleri	-	85.390.000,00	-	470.000,00	85.860.000,00	80.967.342,02	4.892.657,98	-
2	Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi Giderleri	-	11.200.000,00	-	590.000,00	11.790.000,00	11.299.136,93	490.863,07	-
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	298.040.000,00	-	43.445.000,00	341.485.000,00	248.838.650,77	92.646.349,23	-
4	Faiz Giderleri	-	4.000.000,00	-	- 2.110.000,00	1.890.000,00	816.502,07	1.073.497,93	-
5	Cari Transferler	-	7.582.000,00	-	1.600.000,00	9.182.000,00	7.263.558,08	1.918.441,92	-
6	Sermaye Giderleri	-	17.500.000,00	-	- 1.395.000,00	16.105.000,00	851.871,06	15.253.128,94	-
7	Sermaye Transferleri	-	500.000,00	-	-	500.000,00	1.913,00	498.087,00	-
8	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenek	-	45.788.000,00	-	42.600.000,00	3.188.000,00	-	3.188.000,00	-
Toplam		-	470.000.000,00	-		470.000.000,00	350.038.973,93	119.961.026,07	-

Adana Ceyhan Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 470.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 350.038.973,93 TL tutarında bütçe gideri yapılmış, 119.961.026,07 TL tutarında ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	87.479.472,00	35.596.046,64	0,00	35.596.046,64	40,69
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.214.144,00	10.950.044,46	0,00	10.950.044,46	77,04
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	31.842.720,00	1.962.533,17	0,00	1.962.533,17	6,16
05- Diğer Gelirler	226.321.024,00	275.497.779,01	0,00	275.497.779,01	121,73
06- Sermaye Gelirleri	110.142.640,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	470.000.000,00	324.006.403,28	0,00	324.006.403,28	68,94

2023 yılında net bütçe geliri %68,94 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinde %40,69, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %77,04 oranındaki gerçekleşmeden dolayı bütçe gelirlerindeki gerçekleşme tahmin edilenin altında kalmıştır. Merkezi yönetim bütçe

gelirlerinden alınan paylardan oluşan diğer gelirler kalemindeki gerçekleşme ise %121,73 oranı ile öngörülenin üzerindedir.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	85.390.000,00	80.967.342,02	94,82
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.200.000,00	11.299.136,93	100,89
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	298.040.000,00	248.838.650,77	83,49
04- Faiz Gideri	4.000.000,00	816.502,07	20,41
05- Cari Transferler	7.582.000,00	7.263.558,08	95,80
06- Sermaye Giderleri	17.500.000,00	851.871,06	4,87
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	1.913,00	0,38
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	45.788.000,00	0,00	0,0
Toplam	470.000.000,00	350.038.973,93	74,48

2023 yılında bütçe giderleri %74,48 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen ödeneğin sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %0,89 oranında aşıldığı, diğer kalemlerde ise ödeneğin altında kaldığı görülmüştür.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	19.445.763,84	32.710.082,70	35.596.046,64	68,21	8,82
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.556.734,92	8.343.146,55	10.950.044,46	83,09	31,25
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	0,00	1.962.533,17	0,00	0,00
Diğer Gelirler	80.265.469,49	146.614.511,89	275.497.779,01	82,66	87,91
Sermaye Gelirleri	0,00	4.507,00	0,00	0,00	0,00
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	104.267.968,25	187.672.248,14	324.006.403,28	79,99	72,64
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	131.440,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Net Toplam	104.136.528,25	187.672.248,14	324.006.403,28	80,22	72,65

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gerçekleşen gelirlerin bir önceki yıla göre %72,65 oranında artış gösterdiği görülmektedir. Bütçe gelirlerinde meydana gelen bu artışın, büyük oranda bir önceki yıla göre diğer gelirler kaleminde gerçekleşen %87,91 oranında, artıştan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	25.617.589,85	41.125.170,29	80.967.342,02	60,53	96,88
SGK Devlet Prim Giderleri	3.764.824,89	5.657.052,97	11.299.136,93	50,26	99,74
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	75.226.858,25	140.243.781,79	248.838.650,77	86,43	77,43
Faiz Giderleri	2.952.134,05	1.687.868,51	816.502,07	-42,83	-51,63
Cari Transferler	1.847.110,94	6.275.429,72	7.263.558,08	239,74	15,75
Sermaye Giderleri	170.068,90	2.316.751,31	851.871,06	1.262,24	-63,23
Sermaye Transferleri	30.409,50	172.781,04	1.913,00	468,18	-98,89
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	109.608.996,38	197.478.835,63	350.038.973,93	80,17	77,25

Ceyhan Belediyesinin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre %77,25 oranında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, personel giderlerinin %96,88, Sosyal Güvenlik Kurumu destek primi giderlerinin, %99,74, mal ve hizmet alım giderlerinin ise %77,43 oranında arttığı görülmektedir. Bu artışların nedeninin personel ücretlerinde 2023 yılında gerçekleşen artışlar ile fiyatlar genel düzeyindeki artışlardan kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Belediyenin borçlanması azalmasına paralel olarak faiz giderlerinde bir önceki yıla göre gerçekleşen %51,63 oranında azalış dikkat çekicidir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 339.260.899,13 TL, Faaliyet Geliri ise 349.686.018,73 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 10.425.119,60 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 adet şirket bulunmakta olup 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	Ceyhan Belediyesi Personel Anonim Şirketi	100.000,00	100.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ceyhan Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 46’ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar 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 Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, yeterlilik-performans değerlendirilmesi yönleriyle eksiktir, buna karşın hazırlanan diğer prosedürler kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler ise belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan ve İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Riskler belirlenmediğinden risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş olsa da İdarenin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, üst yönetim tarafından İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmaması, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu bulunmaması, idare bünyesinde risklerin belirlenmemesi ve bunlara ilişkin kontrol faaliyetleri ile alınması gereken önlemlere ilişkin çalışmaların da bulunmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulma zorunluluğu bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması da mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması ve Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

İdarenin tapuda kayıtlı olan taşınmazlarına ilişkin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği yapılması gereken değer tespit işlemlerinin tamamlanmadığı ve taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği 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 hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

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

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre; kamu idarelerine ait taşınmazlar için "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli

birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında; "(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır" denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken Taşınmaz İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazların hiçbirinin Yönetmelik'in emrettiği şekilde maliyet bedeli veya gerçeğe uygun değer (rayiç değer) üzerinden kayıt altına alınmayıp emlak değeri üzerinden kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda, 2023 yılı Bilançosunda tapuda kayıtlı olan taşınmazların gerçeğe uygun değeri ile emlak değerleri

arasındaki fark kadar 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130, 131 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar oluşturulmuş ve tahsislerin durumuna göre tesis edilen 02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve/veya 03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği belirlenmiştir.

Bununla birlikte, 10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan; "(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü mali yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir" hükmü uyarınca da tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan idare tarafından karşılanması dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, İdarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki mali yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yine 27.04.2015 tarihli ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı yazıda;

"1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi" başlığı altında; "Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen

Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır. Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır.” denildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, taşınmazların yönetimi ve kontrolü için idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Tam açıklama kavramı, muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olup bu kavram uyarınca varlıkların gerçek durumunun mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına ait 02 kodlu yardımcı hesaplar ile birlikte 500 Net Değer Hesabına ait 11 ve 13 kodlu yardımcı hesapların kullanılmaması nedeniyle İdare tarafından kamu idarelerine tahsis edilen 22 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre İdare tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 2023 yılı bilançosunda 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.02 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500. 11/13 Net Değer Hesabı itibarıyla varlıkların ilgili İdare tarafından belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Spor Tesisi Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Giderleştirilmesi

İdare tarafından spor tesisi yapımı amacı ile satın alınan ilk madde ve malzemelerin bir kısmının doğrudan, bir kısmının ise kullanıldığında giderleştirildiği, bünyesine girdikleri tesisin maliyetine eklenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 42'nci maddesinde kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 2'nci bölümünde yer alan "İç imkânlarla üretilen maddi duran varlıklar" başlıklı 20'nci maddesinde ise kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi duran varlıkların üretimi için yapılan giderlerin işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabının niteliğini açıklayan 192'nci maddesinde ise; eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin bu hesapta izlenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünce hazırlanan 2023 yılı Mahalli İdareler Detay Hesap Planında ise spor sahalarının 252 Binalar Hesabı altında "252.02.04.05.01 Spor Sahaları" alt koduna yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı içinde İdare tarafından kendi imkanlarıyla Ceyhan ilçesi Mangıt Mahallesi halı saha yapımı amacıyla aşağıda ayrıntısı gösterilen toplam 2.492.425,32 TL tutarında ilk madde ve malzeme alındığı; bu malzemelerin tamamının halı

saha yapımında kullanılmasına karşın bir kısmının alım aşamasında, bir kısmının ise kullanıldıktan sonra 630 Giderler Hesabına aktarıldığı dolayısıyla kurum kaynakları kullanılarak yapımı gerçekleştirilen spor tesisinin 252 Binalar Hesabı bünyesinde kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Spor Tesisi Yapımında Kullanılmak Üzere Satın Alınan İlk Madde ve Malzemeler

Malzeme İçeriği	Tutar (TL)
Dere Kumu	1.133.331,00
Sentetik Saha Çimi	499.200,00
Çit ve Demir Kapı	364.620,00
Elektrik Malzemesi	247.682,00
Metal Boru	247.592,32
Genel Toplam	2.492.425,32

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak spor tesisi yapımında kullanılan ve 252 Binalar Hesabına eklenmek suretiyle aktifleştirilmesi gereken söz konusu malzeme bedellerinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2023 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda 2.492.425,32 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

BULGU 4: Gelirlerden Alacaklar Hesabında Takip Edilen Alacaklardan Yıl Sonu İtibarıyla Tahsil Edilmeyenlerin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Aktarılmaması

İdare tarafından mali yıl içerisinde tahsil edilecek alacakların izlendiği 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında takip edilen alacaklardan yıl sonuna kadar tahsil edilmeyenlerin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde, bu hesabın mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının işleyişini açıklayan 88'inci maddesinde ise bu hesapta kayıtlı tutarlardan mali yılsonuna kadar tahsili gerekenlerden

tahsil edilemeyen tutarların, mali yılsonunda takibat servisine devredilerek bu hesaba alacak, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede İdare tarafından, 2023 yılı içerisinde 86.748.146,36 TL tutarında gelir tahakkuk ettirildiği, bu tutarın 51.194.521,20 TL'sinin nakden veya mahsuben tahsil edildiği, bakiye 35.553.625,16 TL alacağın ise 2023 yılı sonu itibarıyla tahsil edilmemesine rağmen Yönetmelik'in 88'inci maddesine istinaden takibat servisine devredilerek 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalara göre 2023 yılı sonu itibarıyla tahsili gerçekleştirilememiş olan 35.553.625,16 TL alacağın 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılmaması nedeniyle 2023 yılı Bilançosunda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında söz konusu tutar kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 5: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

İdarenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları ve benzeri nitelikteki varlıkların 260 Haklar Hesabında izlenmediği, doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi olmayan duran varlıklar "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 209'uncu maddesinde, edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; 260 Haklar Hesabının niteliğini açıklayan 210'uncu maddesinde ise, bu hesabın bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in 260 Haklar Hesabının işleyişini açıklayan 211'inci maddesinde, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaba, ödenecek tutarın 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi; 214'üncü maddesinde ise; hakların maliyet bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde; Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Belediyenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanılan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan yazılım lisansları, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıklara ilişkin harcamalar ile bunların güncellenmesine ilişkin değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 260 Haklar Hesabına kaydedilmeli ve hesaplara alındığı yılsonunda tamamen amorti edilmelidir.

Yapılan inceleme neticesinde; toplam 689.090,91 TL tutarındaki herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilerin 260 Haklar Hesabında izlenmeyip doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Bunun yanında 260 Haklar Hesabında takip edilmeyen bu varlıkların yıl sonunda amortisman kayıtlarının yapılamaması sonucu 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının da eksik görünmesine sebebiyet verilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Maddi olmayan duran varlıkların anılan Yönetmelik ve Tebliğ hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2023 yılı Bilançosunda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında 689.090,91 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

BULGU 6: Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Bulunması

İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bir kısım duran varlığı için hiç amortisman ayrılmadığı, bir kısım duran varlığı için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “25 Maddi duran varlıklar” hesap grubunu ilgilendiren “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187’ nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 202’nci maddesinde; bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde gidere dönüştürülmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

“Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nde ise; kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin bir kısım duran varlığı için hiç amortisman ayrılmadığı, amortisman ayrılan bir kısım duran varlığı için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Amortisman ayrılmamış maddi duran varlıklar ile kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılmış maddi duran varlıklara aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
252.xx.xx.02.99	Diğer	540,00	0,00	540,00
255.05.04..	Koruma Altına Alınan Hayvanlar	211.008,00	0,00	211.008,00
255.08.04..	Okul Bahçesi ve Oyun Demirbaşları	35.518,00	0,00	35.518,00

Tablo 10: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
252.xx.99..	Diğer Binalar	0,00	252.286,31	252.286,31

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre amortisman tabi varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle 2023 yılı Bilançosunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı eksik, maddi duran varlıkların net değerleri fazla, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise amortisman giderleri kadar 630 Giderler Hesabı eksik; amortisman tabi maddi duran varlıklar için kayıtlı maddi duran varlık tutarından daha fazla amortisman ayrılması nedeniyle ise 2023 yılı Bilançosunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı 252.286,31 TL fazla görünmektedir.

BULGU 7: Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Muhasebe Kayıtlarındaki Taşınırlara İlişkin Tutarların Uyumlu Olmaması

İdarenin Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli kayıtlarında yer alan taşınırlara ilişkin tutarlar ile bu taşınırların muhasebe kayıtlarında yer alan tutarları arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin, “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinde; taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelik’te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten harcama yetkilileri sorumlu tutulmuştur. Ayrıca harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır yönetim hesabının ilgili mercilere gönderilmesi görevini taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik’in “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6’ncı maddesinin altıncı fıkrasında; taşınır kayıt yetkilileri ile taşınır kontrol yetkililerinin, düzenledikleri ve imzaladıkları belge ve cetvellerin doğruluğundan harcama yetkilisine karşı birlikte sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in “Taşınır mal yönetim hesabı” başlıklı 34’üncü maddesinde; taşınır mal yönetim hesabının, önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanları gösterir şekilde taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanması gerektiği, taşınır mal yönetim hesabının; yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır yönetim hesabı cetveli ile yılsonu itibarıyla en son düzenlenen taşınır işlem fişinin sıra numarasını gösteren tutanaktan oluşacağı ve harcama yetkilisince fiili durumu doğru yansıtması, muhasebe yetkilisince de muhasebe kayıtlarına uygunluğu bakımından kontrol edilerek onaylanması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile kesin mizanda yer alan 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına ait birinci düzey detay kodu tutarlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: Muhasebe Kayıtları ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Tutar Farklılıkları

Hesap Kodu	Hesap Adı	Taşınır İcmal Cetvelindeki Tutar (TL)	Kesin Mizandaki Tutar (TL)	Fark (TL)
150.07	Yiyecek	52.196,80	205.419,61	153.222,81
150.08	İçecek	-	32.366,76	32.366,76

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre taşınır kayıt ve kontrollerinin mevzuatta belirtildiği şekliyle yerine getirilmesi ve muhasebe kayıtları ile taşınır kayıtlarının uyumunun sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Şirketine Borç Verilmesi

İdarenin, tamamına sahip olduğu şirketine borç verme mahiyetinde ödemelerde bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesiyle belediyelerin borç alabilmelerine imkân verilmiş olmasına rağmen herhangi bir özel veya tüzel kişiye borç verebilmelerine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

Belediyenin borç vermesi, bütçesinden nakit ödenmesi sonucunu doğurduğundan bir bütçe gideri mahiyetindedir. 5393 sayılı Kanun'un belediyelerin giderlerini düzenleyen 60'ıncı maddesinde belediyelerin giderleri arasında borç verme gideri sayılmamaktadır.

Bu nedenle, belediyelerin diğer belediyelere, şirketlerine veya başka herhangi bir kişiye faizli veya faizsiz olarak borç vermesi yasal olarak mümkün değildir.

Belediye şirketlerinin nakit ihtiyaçları için borçlanabilmesi 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde düzenlenmiş olup bu maddeye göre belediyelerin sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapabileceklerdir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından, sermayesinin tamamına sahip olunan Ceyhan Belediyesi Personel Anonim Şirketine; Şirketin kendi bünyesinde istihdam edilen personeli de dahil olmak üzere Belediye bünyesinde istihdam edilen işçi personelin ücretlerinin ve diğer sosyal haklarının ödenmesi ile diğer giderlerinin karşılanması için nakden ödemede bulunulduğu, bu tutarların 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Belediye Şirketine nakit ihtiyacı için ödenen ve nakden borç verme mahiyeti taşıyan bu tutarlar, Şirketin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında Belediyeye fatura ettiği hakediş ödemelerinden mahsup edilmektedir. 2023 yılı içerisinde Belediye tarafından Şirkete toplam 51.550.611,01 TL ödemede bulunulmuş olup bu tutarların 46.921.939,73 TL'si Şirkete yapılan hakediş ödemeleri ile mahsup edilmiştir. 2023 yılı sonu itibarıyla Şirketin Belediyeye toplam 4.628.671,28 TL borcu bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre Belediyenin, sermayesinin tamamına sahip olsa dahi Şirketine borç verebilmesi mümkün olmayıp, söz konusu alacak tutarlarının tahsil edilerek Şirketin nakit ihtiyacınının 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde belirtilen düzenlemeler çerçevesinde karşılanması gerekmektedir.

BULGU 2: Yıllık Personel Giderlerinin Bir Önceki Yıl Bütçe Gelirlerinin %40'ını Aşması

Belediyenin şirket personeli de dâhil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkını aşmakta olduğu görülmüştür.

28.04. 2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir.

Aynı maddede; yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve

izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı ancak belirlenen oranları aşan idarelerin İçişleri Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabilecekleri ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede aşağıda yer alan tablodan ayrıntısı görüleceği üzere 2023 yılı için personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırın 167.351.097,11 TL olmasına rağmen İdarenin Şirket personeli dahil toplam personel gideri 175.563.202,73 TL olarak gerçekleştiği; dolayısıyla personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının %41,96 sına ulaştığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Belediyenin 2023 Yılı Şirket Personeli Dahil Personel Giderleri

Personel Giderleri Toplamı (TL)	Şirketten Yapılan Temizlik Hizmeti Alımı Giderleri (TL)	Şirketten Yapılan Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri (TL)	Hesaplamaya Esas Toplam Personel Gideri Tutarı (TL)
80.967.342,02	89.281.106,16	5.314.754,55	175.563.202,73

Tablo 13: Belediyenin 2023 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Üst Sınır Hesabı

Belediyenin En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri Tutarı (TL)	Toplam Personel Giderlerinin En Son Kesinleşmiş Bütçe Gelirlerine Oranı
187.672.248,14	% 122,93	418.377.742,78	167.351.097,11	175.563.202,73	%41,96

Mevzuat hükümleri gereğince, İdarenin personel giderleri toplamının belirlenen sınırı aşması dolayısıyla, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 3: Banka Kartları ve Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatların İdarenin Kamu Sermayeli Banka Hesaplarına Mevzuatta Belirlenen Sürede Aktarılmaması

Bankalar tarafından İdare alacakları için banka kartları ve kredi kartlarıyla yapılan tahsilatların, mevzuatında belirlenen sürede İdarenin kamu sermayeli banka hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

08.03.2019 tarihli ve 30708 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“18/6/2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar hükümleri saklı kalmak kaydı ile kurumlar; faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı AŞ’yi ve yurtdışında yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını da kullanabilir. Ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları, kamu kurumları adına tahsil ettikleri tutarları anlaşma yaptıkları yurt içinde yerleşik bankalarda ilgili kamu kurumu adına açılacak hesaplara işlem yapılan gün içerisinde aktarmak zorundadır. Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydı ile takip eden işgünü içinde; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur.” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmelik hükümleri doğrultusunda; kredi kartları ile yapılan tahsilatların 20 gün içerisinde, bunun dışındaki tahsilatların ise tahsilatı takip eden iş günü içerisinde İdarenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, banka kartı ile yapılan tahsilatların da kredi kartı ile yapılan tahsilat gibi değerlendirildiği ve bazı aylarda 20 gün sonra İdarenin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarıldığı, bazı aylarda ise kredi kartları ve banka kartları ile yapılan tahsilatların 40 gün sonra kamu sermayeli banka hesaplarına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu mevzuata aykırı uygulamaların, İdare ile Banka arasında akdedilen protokolde yer alan; *“üye iş yeri, bankanın bloke gün sayılarını, komisyon oranlarını ve/veya ücret, komisyon, taahhüt, gibi diğer çalışma şartlarını günün koşullarına göre artırıp eksiltmeye yetkili olduğunu kabul eder.”* hükmü ile fiyatlandırma bilgileri tablosunda yer alan banka kartlarının da kredi kartları ile yapılan tahsilat gibi 20 gün içinde banka hesabına aktarılacağı düzenlemesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda İdare, banka kartı ve kredi kartı ile yapılan tahsilat tutarları kamu sermayeli banka hesabına yatıncaya kadar, bu tutarlardan kazanabileceği faiz vb. gelirlerden mahrum kalmaktadır.

Sonuç olarak, banka kartı ile yapılan tahsilatların kredi kartı ile yapılan tahsilatlar için belirlenen sürede İdare hesabına geçmesi ve kredi kartı ile yapılan tahsilatların da 20 günü

aşacak şekilde İdare hesaplarına aktarımı hatalı bir uygulama olup mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Belediye Meclisi Kararıyla Tahsisi İptal Edilen Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi

İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına süresiz tahsis edilen taşınmazların daha sonrasında Belediye Meclisi tarafından tahsisi kaldırılmasına rağmen aynı kamu kurum ve kuruluşlarına kullandırılmaya devam edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'inci maddesinde;

"Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz"

hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

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

(...)

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

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.

(...)"

düzenlemesi mevcuttur.

Yapılan inceleme neticesinde, İdarenin 2012 ve 2017 yılları arasında muhtelif Belediye Meclisi kararlarıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına süresiz tahsis ettiği 9 adet taşınmazla ilgili tahsislerin, 2020 yılı Sayıştay Raporu'na istinaden 02.08.2021 tarihli ve 75 sayılı Belediye Meclis Kararıyla iptal edilmiş olmasına rağmen söz konusu taşınmazların ilgili kurumlara kullandırılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre tahsis işlemi iptal edilen taşınmaz üzerinde işgalci konumda olan ilgili kurumlara yönelik gerekli yaptırımların uygulamaya geçirilerek geçmişe yönelik ecrimisil tahakkuk ettirilmesi ve taşınmazlar için tahsis işlemi yapılmak isteniyorsa Belediye Meclisi kararlarıyla yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

İdarece gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek, temel ihale usulleri yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

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

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

"Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise;

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

4734 sayılı Kanun'da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2023 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak 25.01.2023 tarihli ve 32084 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2023/1 numaralı Kamu İhale Tebliği'nde 2023 yılında büyükşehir sınırı dahilinde bulunan idareler için doğrudan temin limiti 431.810,00 TL olarak belirlenmiştir. İdarelerin ihtiyaçlarını yıllık olarak planlayarak ve 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale usullerini de kullanarak temin etmeleri gerekmektedir.

Mal ve hizmet alımlarına ilişkin yapılan incelemeler neticesinde, aralarında kabul edilebilir doğall bir bağlantı olan alımların temel ihale usulleri olan açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü yerine, kısımlara bölerek doğrudan temin suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 14: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Alımlar Listesi

İşin Adı	Müdürlük	Firma	Alım Türü	Tutar (TL)	Alım Tarihi
Mangıt Mahallesi'nde Yapılan Halı Sahada Kullanılmak Üzere Metal Boru Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	A Firması	Mal	209.250,00	16.01.2023
Mangıt Mahallesi'nde Yapılan Halı Sahada Kullanılmak Üzere Kum Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	A Firması	Mal	209.824,00	16.01.2023
Mangıt Mahallesi'nde Yapılan Halı Sahada Kullanılmak Üzere Elektrik Malzemesi Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	B Firması	Mal	209.900,00	23.01.2023
Mangıt Mahallesi'nde Yapılan Halı Sahada Kullanılmak Üzere Yıkılmış Dere Kumu Alımı Serilmesi İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	A Firması	Mal	342.000,00	12.04.2023
Mangıt Mahallesi'nde Yapılan Halı Sahada Kullanılmak Üzere Yıkılmış Dere Kumu Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	A Firması	Mal	409.200,00	13.06.2023
Mangıt Mahallesi'nde Yapılan Halı Sahada Kullanılmak Üzere Halı Saha Teli ve 2 Adet Demir Kapı Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	C Firması	Mal	309.000,00	17.04.2023
Sentetik Halı Saha Çimi Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	C Firması	Mal	416.000,00	7.09.2023
2023 Yılı İmsakiye, Folyo Giydirme, Basım, Duyuru İşİ	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	D Firması	Hizmet	355.600,00	3.04.2023
Kurban Bayramı Basım Tanıtım Duyuru Hizmeti İşİ	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	D Firması	Hizmet	367.600,00	1.08.2023
Mülkiyeti Belediyeye Ait Dükkân Tadilatı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	E Firması	Hizmet	323.060,00	10.07.2023
Hizmet ve Kadın Eli Binası Tadilat ve Tabela İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	E Firması	Hizmet	216.800,00	24.07.2023
Yaşar Kemal Kadın Yaşam Merkezi Kitaplık ve Tezgâh Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	F Firması	Mal	109.750,00	10.04.2023
Yaşar Kemal Kadın Yaşam Merkezi Mobilya Alımı İşİ	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	F Firması	Mal	365.835,29	10.04.2023

Rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ihale usulleriyle gerçekleştirmesi ve doğrudan temin yönteminin 4734 sayılı Kanun'da yer alan amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 6: Mal Alımları ve Yapım İşlerinde Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Limitin Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan ve deprem için yapılan harcamalar hariç tutularak hesap edilen mal alımları ve yapım işlerine ilişkin harcamaların yıllık toplamının, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan, 2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu aştığı görülmüştür.

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

4734 sayılı Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 1.439.543,00 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 431.810,00 TL'yi, diğer idarelerin 143.845,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

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

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

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

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

hükümleri yer almaktadır.

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

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımları ve yapım işlerinde aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 15:Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımları ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenegin %10'u (Sınır) (TL) (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) *100
Mal Alımları	118.406.000,00	11.840.600,00	23.663.826,48	11.823.226,48	% 19,98
Yapım İşleri	1.420.000,00	142.000,00	281.071,00	139.071,00	% 19,79

İdare cevabında 2023 yılında meydana gelen deprem felaketi nedeniyle söz konusu limitlerin aşıldığı belirtilmiş olsa da deprem felaketi nedeniyle yapılan alımlar bulgudaki hesaplamaya dahil edilmemiştir. Başka bir deyişle yukarıdaki tabloda deprem felaketi nedeniyle yapılan harcamalar dışındaki alımlar yer almakta olup, İdarenin cevabının kabulü mümkün görülmektedir.

İdare tarafından 2023 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımları ve yapım işlerinde, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

Belediye tarafından tahakkuk ettirilen emlak vergisinden görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kesilen %10 nispetindeki taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının Adana Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmadığı bu payların gecikmeden kaynaklanan faizleri ile birlikte Belediyenin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payından İller Bankası tarafından kesinti yapılarak gönderildiği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde belediyelerce, tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği ifade edilmiş, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca tahsil edilen katkı payını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir. Bu işlemlerle ilgili olarak aynı maddede belediye başkanlarına, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda sorumluluk yüklenmiştir. Ödenmeyen payların da ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Çeşitli hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceği, burada toplanan katkı payı tutarlarının defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, taşınmaz kültür varlıklarının korunması için tahsil edilen katkı paylarının süresinde Adana Defterdarlığı bünyesinde açılan hesaba aktarılmadığı, bu nedenle

Adana Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İller Bankasına başvuruda bulunduğu ve söz konusu katkı paylarının gecikmeden kaynaklanan faizleri ile birlikte Belediyenin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payından İller Bankası tarafından kesildiği tespit edilmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanabilmesi bakımından, herhangi bir gecikme cezasına maruz kalınmaması için bahsi geçen katkı paylarının Belediye tarafından ilgili kurumlara zamanında yatırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında

Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen tutarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, Belediye Meclisi tarafından 2023 yılı için ücret tarifesinde geçiş hakkı bedeli belirlenmiş ancak geçiş hakkını kullanan işletmecilerden herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işlemi yapılmadığı görülmüştür.

İdare, personel yetersizliğinden dolayı geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilatı etkili bir şekilde yapılamamakta olduğunu, personel dağılımı gerçekleştiğinde geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilatı ile ilgili olarak gerekli çalışmaların yapılacağını bildirmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 9: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) bendinde;

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

“Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin (f) bendinde;

“7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si” hükümleri yer almaktadır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise;

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

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

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

İdare tarafından verilen cevapta, Adana Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmaların yapıldığı ve bu belediyeden gelen yanıtta, Adana Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararları ile otopark yerlerinin işletmesinin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden Yeni Adana İmar A.Ş.'ye devredildiği, bu sebeple otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirlerin ilgili şirkete ait olduğu, söz konusu Kanun'da otoparkların bu şirket tarafından işletilmesinden elde edilen gelirlerin ilçe belediyelerine dağıtılmasıyla

ilgili bir hükmün de bulunmadığı gerekçesiyle, Ceyhan Belediyesi'nin otoparkların işletilmesinden kaynaklı herhangi bir alacağının bulunmadığının bildirildiği aktarılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi hükmü gereğince, büyükşehir belediyelerinin, mülkiyet veya tasarruflarındaki otoparkların işletilmesini belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle devredebilmesi mümkün ise de söz konusu Kanun'da, otoparkların bu şirketler tarafından işletilmesinin, elde edilen gelirlerin ilçe belediyelerine dağıtılması yükümlülüğünü ortadan kaldıran herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, söz konusu Kanun'un 26'ncı maddesi hükümleri incelendiğinde, kanun koyucunun amacının büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında mali kaynakların adil ve dengeli bir şekilde dağıtılması olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin şirket kurmak suretiyle bu gelirleri kendi bütçelerinden ayrı tutmaları, kanun koyucunun amacına ve kamu yararı ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

Diğer taraftan, Türk Medeni Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu'na göre, ticaret şirketleri tüzel kişiliğe sahip olsalar dahi belirli bir amaca ulaşmak için özgülenmiş araçlardır. Büyükşehir belediyeleri tarafından kurulan otopark şirketleri de esasen büyükşehir belediyelerinin iradesi ve kontrolü altında faaliyet göstermektedir. Bu nedenle, söz konusu şirketlerin otopark işletmesinden elde ettikleri gelirlerin, 5216 sayılı Kanun'un 23'ncü maddesi çerçevesinde gerçekte büyükşehir belediyesinin geliri olarak değerlendirilmesi ve bahse konu maddede belirtilen payların ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar gereğince, Büyükşehir Belediyesi tarafından araç park yerlerinin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi nedeniyle elde edilen gelirlere Belediye aktarılması gereken payın Büyükşehir Belediyesinden temin edilerek tahakkuk ve tahsil işleminin yapılması veya Büyükşehir Belediyesinden mahsuben tahsili için İller Bankası nezdinde gerekli işlemlerin yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İndirimli Emlak Vergisi Hükümlerinden Yararlanan Mükelleflere İlişkin Kontrollerin Sağlıklı Yapılamaması

İndirimli emlak vergisi hükümlerinden yararlanan mükelleflere ilişkin sağlıklı bir kontrol mekanizmasının oluşturulamadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun birinci kısmının ikinci bölümünde muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan daimi ve geçici muafiyetlerin dışında Mezkur Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde Cumhurbaşkanı'nın, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz 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 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde bu meskenlerine ait vergi oranlarını sifra kadar indirmeye yetkili olduğu, bu hükmün yukarıda sayılanların tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanacağı, belirtilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanı Kararı ile sifra kadar indirilebileceği düzenlenmiştir.

Anılan hükmün verdiği yetkiye dayanılarak 1999-2006 yılları için muhtelif tarihlerde çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları; 2007 ve müteakip yıllar için ise 2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yukarıda bahsedilen durumlarda bina vergisi oranının sıfır olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

Konu hakkında 31.12.2003 tarihli ve 25333 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 38 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde, hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirin olmaması gerektiği belirtilmiş olup mükelleflerin daha sonradan yukarıda sayılan türden bir gelir elde etmeleri veya ikinci bir mesken binasına sahip olmaları halinde ise bu durumun belediyeye bildirilmesi zorunlu tutulmuştur.

Aynı şekilde mezkur Tebliğ'de sosyal güvenlik kurumlarından emekli, dul, yetim, ölüm ve maluliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunması halinde bunlara ait meskene indirimli vergi oranının uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

27.07.2011 tarihli ve 28007 sayılı Resmi Gazete'de yayımlan 57 seri no.lu Emlak

Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde, emlak vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği; bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi, tapu kayıtlarının Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği; mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanacağı belirtilmiş, gerek duyulması halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla ilgili taşınmazlarda yoklama ve tespit yapılabileceği düzenlenmiştir.

Buna göre, indirimli emlak vergisinden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak protokolle veri tabanı üzerinden aktif çalışma, işe giriş veya çıkış, emekli aylığı dışında gelir veya ücretin olup olmadığının elektronik ortamda sorgulaması ya da belirli dönemlerde bilgi alınarak güncel durumların takip edilmesi gerekmektedir.

Vergi daireleri üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığı veya Gelir İdaresi Başkanlığı ile yapılacak protokolle ya da belirli dönemlerde yapılacak kontrollerle ticari, sınai ve mesleki kazanç kapsamında mükellefiyet tesisi sorgulanmalı ve araştırılmalıdır.

Menkul sermaye iradı, faiz ve benzeri gelirlerin olup olmadığına ilişkin Türkiye Bankalar Birliği ya da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi yetkili kuruluşlarla protokol veya anlaşma yapılarak elektronik ortamda ya da gerekli yazışmalarla bilgi ve belge temin edilmesine yönelik etkin bir çalışma yapılmalıdır.

Konu hakkında 12.05.2005 tarihli ve 25813 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bir başka Genel Tebliğ olan 44 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "II- Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri veya İkinci Bir Meskeni Bulunduğunun Tespit Edilmesi Halinde Yapılacak İşlemler" başlıklı bölümünde; 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 açıklanmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde, indirimli emlak vergisinden faydalanan, hiçbir geliri

olmadığını beyan eden mükellefler ile gelirleri sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunan mükelleflerin gerekli şartları koruyup korumadıkları ile ilgili herhangi bir kontrol mekanizmasının geliştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar gereğince, indirimli emlak vergisinden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle bu kişilerin aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığının, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediğinin araştırılması, bu kapsamda yukarıda bahsi geçen idarelerle resmi yazışmalar gerçekleştirilmesi ve veri paylaşımı konusunda ilgili kurumlarla protokoller yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Tahsisi İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Belediye Meclisi Kararıyla Tahsisi İptal Edilen Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Mal Alımları ve Yapım İşlerinde Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10’luk Limitin Aşılması” başlığı ile

			tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması ve Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Bulunması” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.