



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA NALLIHAN 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.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM BULGULARI	12

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 / Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

KDV: Katma Değer Vergisi

KHK: Kanun Hükümünde Kararname

MKE: Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

ÜFE: Üretici Fiyatları Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
2. İdarenin Tahsisli Olarak Kullandığı ve Başka Kurumlara Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi
3. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması
4. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi
5. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Mali Tablolarda Gösterilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Sınırları İçinde Yer Alan Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi
2. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları
3. İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması
4. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması
6. Belediyeye Ait Taşınmazın Derneğe Tahsis Edilmesi
7. Taşınmaz Cins Tashihlerinin Yapılmaması
8. Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması
9. Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Öngörülen Riskleri Karşılammaması ve Güncellenmemesi

10. Hurda Niteliğindeki Varlıklara Yönetmelik Hükümlerinin Uygulanmaması ve Muhasebe Hesaplarının Gerçeği Yansıtması

11. İlk Madde ve Malzemeler Hesabına Kaydedilen Tüketim Malzemelerinin Tüketilmediği Halde Giderleştirilmesi

12. Taşınır Mal Yönetim Hesabının Oluşturulmaması

13. Hayvan Bakım Evleri ve Rehabilitasyon İşlemleri İçin Kaynak Ayrılmaması

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.

Nallıhan 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'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür.

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

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

Nallıhan Belediyesi karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 16 üyeden oluşmaktadır.

Nallıhan Belediyesi teşkilatı; 2 Belediye Başkan Yardımcısı, Yazı İşleri, Mali Hizmetler, İnsan Kaynakları, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık, Afet İşleri, Emlak ve İstimlak, İmar ve Şehircilik, Çevre Koruma ve Kontrol, Sağlık İşleri, Muhtarlık İşleri, Fen İşleri, Zabıta, Temizlik İşleri, Kültür ve Sosyal İşler, İşletme Müdürlüğünden oluşmaktadır. Müdürlükler alan ve amaçlarına göre ilgili Başkan Yardımcılıklarına bağlıdır, doğrudan Başkana bağlı müdürlük bulunmamaktadır.

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	147	46
Sözleşmeli Personel	-	2
Kadrolu İşçi	73	14
Geçici İşçi	-	-
Toplam	220	62
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	68

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklenen/ Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	13.657.000,00	13.300.000,00	6.894.546,49	33.851.546,49	26.940.886,31	6.910.660,18
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.825.000,00	1.500.000,00	1.347.524,85	4.672.524,85	3.318.647,82	1.353.877,03
3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	44.638.000,00	21.200.000,00	10.834.049,44 -1.635.699,00	75.036.350,44	70.008.068,34	5.028.282,10
4	Faiz Giderleri	510.000,00	1.500.000,00	1.000.000,00	3.010.000,00	1.723.959,00	1.286.041,00
5	Cari Transferler	3.250.000,00	2.500.000,00	1.310.000,00 -1.778.421,78	5.281.578,22	3.923.087,60	1.358.490,62
6	Sermaye Giderleri	71.120.000,00	40.000.000,00	1.588.000,00 -4.560.000,00	108.148.000,00	97.152.577,08	10.995.422,92
7	Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-	-
8	Borç Verme	-	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenekler	15.000.000,00	-	-15.000.000,00	-	-	-
Toplam		150.000.000,00	80.000.000,00	-	230.000.000,00	203.067.226,15	26.932.773,85

Nallıhan Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 150.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş ve yıl içinde 80.000.000 TL ek bütçe yapılmış olup ödenek toplamı 230.000.000 TL olmuştur. Önceki yıldan ve bir sonraki yıla devreden ödenek olmamıştır. Yıl içinde 203.067.226,15 TL Bütçe Gideri yapılmış, 26.932.773,85 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Belediyenin 2023 yılına ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

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	55.360.000,00	26.332.301,27	---	26.332.301,27	47,57
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	29.768.000,00	21.431.855,36	---	21.431.855,36	72

04- Alınan Bağış ve Yardımlar	38.200.000,00	54.613.304,56	—	54.613.304,56	143
05- Diğer Gelirler	104.600.000,00	91.959.776,96	—	91.959.776,96	88
06- Sermaye Gelirleri	2.100.000,00	798.222,00	—	798.222,00	38
09- Red ve İadeler	-28.000,00	—	—	—	—
Toplam	230.000.000,00	195.135.460,15	—	195.135.460,15	84,82

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %84,82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %47,57, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %72, alınan bağış ve yardımlar %143, diğer gelirler %88 ve sermaye gelirleri %38 olarak gerçekleşmiştir.

2023 yılı Bütçe Giderleri tahmini ve gerçekleşme oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

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	33.851.546,49	26.940.886,31	79,58
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.672.524,85	3.318.647,82	71
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	75.036.350,44	70.008.068,34	93,3
04- Faiz Gideri	3.010.000,00	1.723.959,00	57
05- Cari Transferler	5.281.578,22	3.923.087,60	74,28
06- Sermaye Giderleri	108.148.000,00	97.152.577,08	89,83
07- Sermaye Transferleri	—	—	—
08- Borç Verme	—	—	—
09- Yedek Ödenekler	—	—	—
Toplam	230.000.000,00	203.067.226,15	88,29

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %88,29 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %79,58, SGK devlet primi giderleri %71, mal ve hizmet alımları %93,3, faiz giderleri %57, cari transferler %74,28 ve sermaye giderleri %89,83 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

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	12.802.885,57	23.147.478,32	26.332.301,27	80,79	13,75
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.410.122,20	10.106.132,01	21.431.855,36	20	112
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	7.455.439,09	29.068.549,12	54.613.304,56	289,89	87,87
Diğer Gelirler	29.778.635,18	55.057.500,92	91.959.776,96	84,88	67
Sermaye Gelirleri	59.294,10	2.036.556,80	798.222,00	3.334	-60,80
Toplam	58.506.376,14	119.416.217,17	195.135.460,15	104,10	63,40
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	—	—	—	—	—
Net Toplam	58.506.376,14	119.416.217,17	195.135.460,15	104,10	63,40

Tabloya göre, bir önceki yıl 119.416.217,17 TL olan bütçe gelirleri %63,40 oranında bir artış göstererek 2023 yılında 195.135.460,15 TL olmuştur. Diğer gelirler kalemi %67 oranında artış göstermiş olup bu artış merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki artıştan kaynaklanmıştır. Vergi gelirlerinde %13,75, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %112, alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde %87,87 oranında bir artış, sermaye gelirlerinde ise %60,80 azalış yaşanmıştır.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

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	6.693.791,85	11.421.315,30	26.940.886,31	71	135,88
SGK Devlet Prim Giderleri	1.169.271,23	1.781.993,89	3.318.647,82	52,4	86,23
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	20.582.879,05	42.533.155,68	70.008.068,34	107	64,6
Faiz Giderleri	—	113.892,22	1.723.959,00	—	1413,67

Cari Transferler	931.353,23	2.094.890,07	3.923.087,60	124,92	87,27
Sermaye Giderleri	29.515.678,65	70.750.727,66	97.152.577,08	139,7	37,32
Sermaye Transferleri	—	—	—	—	—
Borç Verme	—	—	—	—	—
Toplam	58.892.974,01	128.695.974,82	203.067.226,15	118,52	57,79

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 74.371.251,33 TL (%57,79) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin %135,88, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %86,23, mal alım ve hizmet giderlerinin %64,6, faiz giderlerinin %1.413,67, cari transferlerin %87,27, sermaye giderlerinin %37,32 arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 115.290.186,35 TL, Faaliyet Geliri 194.631.696,63 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 79.341.510,28 TL olarak gerçekleşmiştir.

Nallıhan Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan / Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Nallıhan Belediyesi Personel Limited Şirketi	50.000,00	50.000,00	100

Belediyenin dolaylı olarak hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

Nallıhan Belediyesi Personel Limited Şirketinin sermaye tutarı 50.000 TL iken İdarenin dönem sonu bilançosunda 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 122.400 TL gözükmektedir. Bu yanlışlığın nedeni dönem sonunda 241 Hesabının enflasyon muhasebesine tabi tutulması sonrasında sehven mükerrer kayıt yapılmasıdır.

Kamu İdaresinin ortağı olduğu şirketteki kayıtlı sermaye tutarı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarın uyumlu olması ve yapılan kayıtların gerçek durumu yansıtması gerekmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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 yansıtmış 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

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Nüfusu 50.000'in altında olduğu için İdare tarafından Stratejik plan ve performans programı hazırlanmamıştır. İdare iç kontrol risklerinin tanımlanmasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber risklerin tam olarak ortaya konulup değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları 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 kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İç kontrol sistemi, yıllık olarak değerlendirilerek üst yöneticiye raporlanmamaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Nallıhan 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: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Kamu idaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin yapılması gereken değerlendirme işlemlerinin tamamlanmadığı, formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği bu nedenle de taşınmazların Yönetmelik’te belirtilen değerler üzerinden mali tablolarda izlenmediği ve muhasebe kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan; maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile Yönetmelik’te ifade edilen niteliklere sahip taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı Geçici 1’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; taşınmazların fiili envanterinin mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanacağı ve taşınmazların, bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedileceği; ikinci fıkrasında ise Yönetmeliğin 5’inci

maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında; kamu idaresi taşınmazları için, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu, Genel Hizmet Alanları Formu ile Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunun düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmış olup aynı maddenin ikinci fıkrasında; bu formların mali hizmetler birimince konsolide edilerek Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre taşınmazların söz konusu Yönetmelik doğrultusunda sınıflandırılarak özellikle tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet veya rayiç değerleri üzerinden değerlendirme işlemlerinin tamamlanması ayrıca maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyenler ile diğer taşınmazların ise iz bedelleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

İdareye ait taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; ilgili Yönetmelik doğrultusunda taşınmazlara ilişkin 31.12.2017 tarihine kadar yapılması gereken maliyet veya rayiç bedel üzerinden değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2023 yılına ilişkin kesin mizana bakıldığında;

250 Arazi ve Arsalar Hesabının 21.676.243,29 TL

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının 282.975.040,35 TL

252 Binalar Hesabının ise 160.522.353,06 TL

bakiye verdiği görülmüş ve söz konusu hesaplarda yer alan tutarların hangi taşınmazları muhasebe kaydına aldığı belirlenememiş olup İdare tarafından anılan Yönetmelik uyarınca değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, taşınmaz değerlendirme ve kayıt işlemlerine başlanıldığı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, taşınmazlar üzerinde değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmekte olup söz konusu mevzuata aykırılık nedeniyle bilançoda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu gerçeği yansıtmamaktadır.

BULGU 2: İdarenin Tahsisli Olarak Kullandığı ve Başka Kurumlara Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi

Kamu idaresinin diğer kamu kurumlarına tahsis ettiği ve diğer kamu idareleri tarafından idareye tahsis edilen bazı taşınmazların muhasebe sisteminde izlenmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile belediyelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189'uncu ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre; İdare tarafından tahsis edilen arazi ve arsalar ile binaların, kayıtlı değerleri üzerinden 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252.02 Binalar Hesabına alacak, 500.11 Net Değer Hesabına borç, tahsisli kullanılanların ise 250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252.03 Binalar Hesabına borç, 500.12 Net Değer Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Bu kayıtlar ile muhasebe sistemi içerisinde, bilanço ilkelerine uygun olarak tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların izlenmesi sağlanacaktır.

İdarenin taşınmaz hesaplarının incelenmesinde, İdare tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 13 ve tahsisli kullanılan 15 adet taşınmaz olduğu ancak bu taşınmazların muhasebe hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir.

İdare her ne kadar düzeltme kaydı yaptığını belirtmişse de düzeltme kaydı, bir sonraki yıl yapıldığı için 2023 mali tablolarında söz konusu hesapların hatalı görünmesine engel olamamıştır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince İdareye tahsisli olarak kullanılan taşınmazların ilgili muhasebe hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Kamu idaresi tarafından gerçekleştirilen ve satışa konu olmayan harcamalara ait katma değer vergisinin giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'nın niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesine göre; Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisi'ni (KDV) indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.

Yönetmelik'in 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişini düzenleyen 154'üncü maddesinde ise;

"1) Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç (...) kaydedilir." denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 151'inci maddesinde; bir dönemde indirilemeyen ve izleyen döneme devreden katma değer vergisinin 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında izleneceği belirtilmiş olup,

Hesabın işleyişinin anlatıldığı 152'nci maddesinde ise; ay sonlarında, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamı, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarının 190 No.lu hesaba borç; hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak kalanı, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç kalanları toplamından fazla ise, söz konusu farkın 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "Mükellefiyet" başlıklı bölümünde yer alan 'Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi' başlığı altında "3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; (...) belediyelerin (...) ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir." denilmektedir. Bu hükümden dolayı belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun olan ve ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi gerekmektedir.

Dolayısıyla belediyeler katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmetler için ödedikleri KDV'yi, tahsil ettikleri hesaplanan KDV'den indirebilecek, bunun haricindeki KDV'leri ya giderleştirmek ya da ilgili oldukları varlık hesaplarının değerine ilave etmek sureti ile muhasebe kayıtlarına alacaklardır ayrıca her ay sonunda tahsil ettikleri KDV, indirimine konu edilen KDV tutarından fazla ise aradaki farkın 360 No.lu hesaba kaydedilmek suretiyle KDV beyannamesi verilerek hazineye gönderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdarenin satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış olunan mal veya hizmetler için ödenen KDV'nin indirim konusu yapıldığı, indirimine konu KDV tutarının tahsil edilen KDV tutarından fazla olması sebebi ile aradaki farkın 190 Devreden Katma Değer Vergisi hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Mevzuata aykırı muhasebe uygulamaları nedeniyle bilançoda 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı fazla, ilgili varlık hesapları ya da 630 Giderler Hesabı eksik görünmekte olup bu bağlamda bilançoda 19 Diğer Dönen Varlıklar Hesap grubu ile faaliyet sonuçları tablosunda 630 Giderler Hesabı doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Ayrıca İdare tarafından KDV tutarlarının mevzuata aykırı muhasebe kayıtları nedeniyle indirimine konu edilmesi sonucu tahsil edilen KDV'nin hazineye aktarılması yerine İdare bünyesinde bir kaynak oluşturulmak suretiyle hazineye ait verginin İdare tarafından kullanılmasını sağlamaktadır.

İdare her ne kadar düzeltme kaydı yaptığını belirtmişse de düzeltme kaydı, bir sonraki yıl yapıldığı için 2023 mali tablolarında söz konusu hesapların hatalı görünmesine engel olamamıştır

Sonuç olarak, mali tabloların doğru ve güvenilir bir biçimde veri üretebilmesi için, ticari faaliyet konusu olmayan giderlere ilişkin katma değer vergisinin indirim konusu yapılmaması ve 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 4: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

Kamu idaresi tarafından satın alınan bilgisayar yazılımı, lisans ve benzeri hakların 260 Haklar Hesabı'na kaydedilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabını düzenleyen "Hesabın Niteliği" başlıklı 210'uncu maddesinde; 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, aynı Yönetmeliğin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 211'inci maddesinde ise; bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, ödenecek tutarın 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 214'üncü maddesinde ise; bu hesabın, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilirleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci bendinde 260 Haklar Hesabı'nda yer alan varlıkların yılsonunda %100 amortismanına tabi olacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümden de anlaşıldığı üzere, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamaların 260 Haklar Hesabında takip edilmesi ve 260 Haklar Hesabı'nda yer alan varlıkların yılsonunda %100 amortismanına tabi tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, muhtelif tarihlerde alımı yapılan toplam 164.275,40 TL tutarındaki 8 adet bilgisayar yazılım bedelinin 260 Haklar Hesabına kaydedilmediği ve söz konusu tutarın doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir. Bu durum, 260 Haklar Hesabı ve 268 Birikmiş

Amortismanlar Hesabının gerçek değerleriyle mali rapor ve tablolarda yer almamasına yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında, bilgisayar yazılımları, lisans ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamaların 260 Haklar Hesabında izlenmeye başlandığı ifade edilmiştir ancak 2023 mali tablolarında söz konusu hesap hatalı görünmektedir.

Sonuç olarak, fiziksel varlığı bulunmayan belli bir şekilde kullanılan veya yararlanan bilgisayar yazılımları, lisans ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamaların 260 Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Mali Tablolarda Gösterilmemesi

Kamu İdaresinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paydan her ay kesilen İller Bankası Anonim Şirketi sermaye payının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre il özel idareleri ve belediyeler bankanın ortaklarıdır. 3'üncü fıkranın (a) bendinde de, Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından her ay dağıtılacak vergi gelirleri paylarının yüzde iki oranında kesilecek miktarının Bankanın sermayesine ekleneceği belirtilmektedir.

Buna göre, belediye ve il özel idarelerinin ortağı olduğu İller Bankası Anonim Şirketinin ödenmiş sermayesine eklenecek kaynaklar arasında il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen aylık paylarından yüzde 2 oranında yapılacak kesinti de yer almaktadır. Bu kesintiler il özel idareleri ve belediyelerin İller Bankası Anonim Şirketindeki sermaye paylarını ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240 Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 178'inci maddesinde bu hesabın kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede İdarenin İller Bankasındaki sermaye payı kesintilerinin 2007-2023 yılları arasında toplam 5.883.936,43 TL olduğu ancak bu tutarın 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

İdare her ne kadar düzeltme kaydı yaptığını belirtmişse de düzeltme kaydı, bir sonraki yıl yapıldığı için 2023 mali tablolarında söz konusu hesapların hatalı görünmesine engel olamamıştır.

Bu itibarla genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paydan kesilen İller Bankası Anonim Şirketi sermaye payının aylık olarak 240 no.lu hesaba yapılacak kayıtlar ile takibinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Sınırları İçinde Yer Alan Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi

İdare tarafından bazı işyerlerine ilişkin çevre temizlik vergisinin tahakkuk ettirilmemesi suretiyle gelir kaybına neden olduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, vergi mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımını ile başlayacağı belirtilmiştir.

Bu bağlamda, bahsi geçen maddenin beşinci fıkrasında yer verilen ve her yıl Tebliğler ile güncellenen tarife dikkate alınarak işyerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için çevre temizlik vergisi tarh edilmelidir. Tarh edilecek verginin hesabında ise işyerleri için tarifede buldukları grup ve belediye meclislerince belirlenen dereceye tekabül eden tutarın esas alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin yetki ve sorumluluk sahasında faaliyet gösteren 145

adet işyeri örnekleme yapmak suretiyle seçilmiş olup yapılan yoklama neticesinde 44 adet işyerinin Çevre Temizlik vergisine ilişkin vergi tahakkukunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, Vergi Dairesinden alınan bilgilere göre Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren aktif işyeri sayısının 1184 adet olmasına rağmen İdare tarafında Çevre Temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilen işyeri sayısının 673 adet olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyetine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Çevre Temizlik vergisi mükellefiyetine ilişkin denetim, yoklama ve tespitlerin düzenli yapılmaması İdarenin gelir kaybına uğramasına sebebiyet vermekte olup Çevre Temizlik vergisi mükellefi işyerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması konusunda gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

Belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin mevcut olduğu ve bu işletmelerden alınması gereken işyeri açma izin harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı ifade edilmiş olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca Belediye sınırları içerisinde açılacak işyerlerinin İdare tarafından ruhsatlandırılması ve bu işyerlerinden söz konusu harcın tahsil edilmesi gerekmektedir.

Vergi Dairesi ile yazışma yapılarak İdare sınırları içinde aktif olarak faaliyette bulunan işyerlerinin listesi alınmış olup İdarenin verileri ile karşılaştırılmıştır. Buna göre örnekleme usulüyle seçilen 285 adet işyeri üzerinde yapılan incelemede 237 adet işyerinin

ruhsatlandırıldığı, 48 adet işyerinin ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Ayrıca Kamu İdaresinin yetki ve görev sınırları içinde 1184 adet faal işyeri bulunduğu, idare tarafından toplam 523 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde 673 adet aktif işletmenin kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren bu işletmeler, belediyenin yeterli bir denetim görevi yürütememesine ve işyeri açma izin harcının tahsil edilememesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, ruhsatsız işyerlerine ilişkin denetimlerin yapılmakta olduğu ifade edilse de ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işyerlerinin olduğu görülmektedir.

Kamu İdaresince yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harçlarının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması

İdare tarafından Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerine ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmemesi suretiyle gelir kaybına neden olduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu" başlıklı 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olacağı, "Mükellef ve sorumlu" başlıklı 13'üncü maddesinde; yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerin verginin mükellefi olduğu ifade edilmiş, "İstisna ve muafıklar" başlıklı 14'üncü maddesinde vergi alınmayacak ilan ve reklamlar düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Tarife ve nispet" başlıklı 15'inci maddesinde ise; dükkan, ticari, sınıai müesseseler ile serbest meslek erbaplarınca çeşitli yerlere asılan ve takılan levha, yazı, resim gibi her çeşit sabit ilan ve reklamlar ile ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların metre karesinden yıllık olarak vergi alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede İdare tarafından Belediyenin yetki ve sorumluluk sahasında faaliyet gösteren işyerlerine ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmediği sadece başvuruda bulunan kurumsal işyerlerinin vergi tahakkuklarının yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, İlan ve Reklam vergisi tahakkuk ve tahsil işlemlerine başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilan ve reklam vergisi mükellefiyetine ilişkin denetim, yoklama ve tespitlerin düzenli yapılmaması İdarenin gelir kaybına uğramasına sebebiyet vermekte olup ilan ve reklam vergisi mükellefi işyerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması konusunda gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Kamu idaresini 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 (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Yapılan incelemede İdarede geçiş hakkı bedeline yönelik tarifenin belirlenmediği, söz konusu gelirin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından aldıkları kullanım onayı sonrası İdareye herhangi bir başvuruda bulunmadıkları ve İdarenin de bu yönde bir takibinin olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, ilçe sınırları içerisinde elektronik haberleşme tesisleri yatırımlarına başvuru yapacak firmalar hakkında bilgi almak için Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına Haberleşme Tesisi Geçiş Ücreti hakkında yazı yazılmış olduğu ve gelecek olan cevap sonrasında gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından 2023 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması İdarenin bu gelirden mahrum kalmasına yol açmakta olup söz konusu gelire yönelik gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması

Kamu idaresi tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı olarak yirmi beş yılı aşan sürelerde taşınmaz tahsisi yapıldığı görülmüştür.

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

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

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş 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.” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 47’nci maddesinin birinci fıkrasında ise; *“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.”* denilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen tahsis işleminin süresi ise yirmi beş yılı aşamaz.

Yapılan incelemede Nasuh Paşa Mahallesi 120 ada 1 parselde yer alan taşınmazın İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne, Aliğa Mahallesi 80 ada 19 parselde yer alan taşınmazın Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne ve Aliğa Mahallesi 84 ada 7 parselde yer alan taşınmazın Nallıhan Kaymakamlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına “süresiz” olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği için süresiz tahsis kararları kanuna aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Tahsis kararlarının, en fazla yirmi beş yılı içerecek şekilde Belediye Meclisi tarafından yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyeye Ait Taşınmazın Derneğe Tahsis Edilmesi

Kamu idaresinin bir adet taşınmazının 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerine aykırı olarak derneğe tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin (d) fıkrasında; belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu

kurum ve kuruluşlarına devredebilecekleri veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilecekleri belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinin birinci fıkrasında ise; *“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.”* denilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Buna karşın, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan derneklere süresi her ne olursa olsun tahsis işlemi gerçekleştirilemezler. Bu tüzel kişiliklere ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılabilir ya da 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yapılacak ortak hizmet projesi kapsamında yer kullanımı sağlanabilir.

Yapılan incelemede; mülkiyeti Nallıhan Belediyesine ait olan Nasuh Paşa Mahallesi 127 ada 1 no.lu. parselde bulunan taşınmazın 01.07.2019 tarih ve 66 sayılı Belediye Meclis Kararı'na istinaden süresiz olarak bir derneğe tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat hükümleri gereğince taşınmazların derneklere tahsis edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmaz Cins Tashiherinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan bir kısım taşınmazın mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtları birbirine uygun olmadığı halde ilgili taşınmazların cins tashiherinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashiherinin; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi ifade ettiği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve idarelerin cins tashihi için gerekli işlemleri gerçekleştireceği ifade edilmiştir.

Ancak, İdare taşınmazları ve tapu kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtları farklılık gösteren taşınmazlara ilişkin cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen hüküm gereği, taşınmazların cins tashihi işlemlerinin gerçekleştirilmesi suretiyle taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtları arasında uyumun temin edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 8: Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde kesin kabul tutanağının idarece onaylanmadığı halde geçici kabulden sonra kesin hakediş raporunun düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; bu Genel Şartname'nin, 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirlemek amacıyla hazırlandığı belirtilmiş olup,

"Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi" başlıklı 40'inci maddesinde;

Birim fiyat esaslı sözleşmelerde, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra, kesin hakediş raporunun düzenlenmesine esas olacak kesin metraj ve hesapların tamamlanmasına başlanacağı, yüklenicinin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde geçici hakediş raporlarındaki rakamlara itibar edilmeyeceği ve kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı,

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, kesin hakediş raporu düzenlenmesine işin geçici kabulü yapıldıktan sonra başlanacağı ve sözleşme ve eklerinde öngörülen hükümler çerçevesinde kesin hesap işlemlerinin gerçekleştirileceği,

İdarelerin teslim aldıkları kesin hesapları, teslim tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde inceleyip onaylayacakları, aksi halde yüklenicinin, varsa itirazlarında haklı sayılacağı gibi, işin kesin kabulü yapılmış olmak şartı ile, kesin hakediş raporunun düzenlenmesini de isteyebileceği,

Kesin hesapların ve kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporunun düzenleneceği,

“Kesin kabul” başlıklı 44’üncü maddesinde; kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonunun oluşturularak geçici kabuldeki esas ve usullerle kesin kabulün yapılacağı, yüklenicinin belirlenen tarihte kesin kabul başvurusunda bulunmaması halinde idarece re’sen kesin kabul işlemlerine başlanabileceği,

Kesin kabul tutanağının yetkili makam tarafından onaylanması ile kesin kabul işleminin tamamlanmış olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde; geçici kabule hazır hale gelmiş yapım işlerinde, İdare tarafından yapım işi ile ilgili kesin kabul tutanağı onaylanmadığı halde geçici kabulden hemen sonra kesin hakediş raporunun düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Kesin hakediş raporu yüklenici ile olan hesabın nihai anlamda kesilmesi niteliğinde olduğundan kesin kabul tutanağı idare tarafından onaylanmadığı sürece yükleniciye kesin hakediş raporu düzenlenerek ödeme yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup yapım işlerine yönelik gerçekleştirilen iş ve işlemlerde mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Öngörülen Riskleri Karşılama ve Güncellenmemesi

İdare tarafından yürütülen yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılması gereken bütün riskler (All Risk) sigorta poliçelerinde aşağıdaki hatalı hususlar tespit edilmiştir.

A) All Risk Sigorta Poliçelerinin Zeyilname ile Güncellenmemesi

İdarenin taahhüdü altında bulunan yapım işlerinde iş artışı ve süre uzatımı verildiği yahut yüklenicinin cezalı olarak çalıştırıldığı hallerde all risk sigorta poliçelerinin güncellenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde; yüklenicinin, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedelin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu, ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin yapılan incelemeler; iş artışı ve süre uzatımı verildiği yahut cezalı olarak yüklenicinin çalıştırıldığı hallerde sigorta poliçelerinin bir kısım yapım işinde tutar bakımından bir kısmında ise süre bakımından zeyilname ile güncellenmediği tespit edilmiştir.

B) All Risk Sigorta Poliçelerinin Mevzuatın Öngördüğü Riskleri Karşılama

İdare tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan yapım işleri ile ilgili all risk sigorta poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin öngördüğü içerikte hazırlanmadığı ve bu haliyle olası riskleri karşılamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında muafiyet ve koasürans uygulamalarına ilişkin belirlemeler yapılmış olup,

- Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2,

- Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu, bunlar dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı,

Ayrıca muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Beşinci fıkrasında ise; sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği ve süresinin kısaltılamayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerektiği, aksi halde hakediş tutarı ve öngörülmüş ise avansın ödenmeyeceği, sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapım işlerine yönelik all risk poliçeleri üzerinde yapılan incelemelerde; poliçelerin bir kısmının ilgili bentte belirtilen azami muafiyet oranından daha yüksek muafiyetler içerdiği, (b) bendinde belirtilen riskler haricinde başka riskler içinde koasürans uygulanmasını içeren hükümlerin bulunduğu ayrıca poliçelerin Genel Şartname uyarınca taşıması gereken hükümleri karşılamadığı, bu halleri ile Kanun ve Genel Şartname'de detaylı olarak anlatıldığı şekilde iş ve işyerleri ile içinde bulunan değerleri ifade edilen risklere karşı gerektiği gibi sigorta teminatı kapsamına almadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, işyeri ve diğer kıymetlerin sigortalanması konusunda düzenlenen ilgili mevzuat hükümlerine uyulması ve bu doğrultuda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Hurda Niteliğindeki Varlıklara Yönetmelik Hükümlerinin Uygulanmaması ve Muhasebe Hesaplarının Gerçeği Yansıtması

İdareye ait kullanılma olanağı kalmamış maddi duran varlıkların hurdaya ayrılma işlemlerinin tamamlanmadığı, hurdaya ayrılmış varlıkların satışının ise düzenli olarak gerçekleştirilmediği bu nedenle ilgili muhasebe hesaplarının gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınırın hurda olarak ifade edileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde; taşınırın çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığı veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde kayıtlardan çıkış işlemine tabi tutulacağı ifade edilmiş olup aynı Yönetmeliğin "Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış" başlıklı 28'inci maddesinde hurdaya ayırma işleminin nasıl yürütüleceği açıklanmıştır.

Hurdaya ayrılan bu taşınırın ise 06.04.1971 tarih 13801 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7/2156 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde MKE'ye satış suretiyle devredilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 224'üncü maddesinde; bu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca teknik ve fiziki nedenlerle hizmet dışı bırakılan taşınırın, Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen usuller ile hurdaya ayrılması, hurda niteliğindeki bu varlıkların 294 No.lu hesapta izlenmesi ve MKE'ye satılarak ekonomik değer elde edilmesi gerekmektedir. Söz konusu satış işlemi ise varlık değerinin 294 No.lu hesaba alacak kaydedilmesi suretiyle muhasebeleştirilmelidir.

Yapılan incelemede ise kullanılmaz durumda olup hurdaya ayrılma işlemleri tamamlanmamış çok sayıda taşınırın mevcut olduğu ve hurdaya ayrılmış varlıkların satışının düzenli olarak gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin mali tablolarında yer alan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında kayıtlı 50.377,20 TL tutarının gerçeği yansıtmadığı değerlendirilmekte olup hurda niteliğine haiz varlıkların usulüne uygun olarak hurdaya ayrılma işlemlerinin gerçekleştirilmesi, hurdaya ayrılanların satışının düzenli olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: İlk Madde ve Malzemeler Hesabına Kaydedilen Tüketim Malzemelerinin Tüketilmediği Halde Giderleştirilmesi

İdarenin 2023 yılı muhasebe kayıtlarında 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedilen tüketim malzemelerinin tüketilmediği halde 630 giderler hesabı kullanılarak giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 116'ncı maddesinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının işleyişi ve kayıtların nasıl yapılması gerektiği ayrıntılı biçimde ifade edilmiştir. Buna göre; satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir. Ayrıca tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630- Giderler hesabına borç kaydedilir.

Diğer taraftan Taşınır Mal Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde çıkışların tüketim, bağış, satış, devir yöntemleriyle yapılması gerektiği ifade edilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede, kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, giriş kaydı yapılan mal ve malzemelerin

muhasabe kayıtlarından hangi hallerde çıkarılacağı ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Genel itibariyle tüketilmek amacıyla ilgili birimlere gönderilen ya da kırılma bozulma vb. suretiyle tüketilemeyecek duruma gelen ya da hurdaya ayrılan ilk madde ve malzemeler kayıtlardan çıkarılmaktadır. Ancak ilgili maddede bahsedilen hususlar gerçekleşmeden hesaplardan çıkış yapılması veya bu hususlar gerçekleşmesine rağmen çıkış yapılmaması kurumun ambarında bulunan stoklar ile muhasabe kayıtları arasında uyumsuzluk olmasına neden olmaktadır. Bu durum kurum için risk oluşturmakta aynı zamanda da mali tabloların hatalı olmasına sebep olmaktadır.

Yapılan incelemede, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında yer alan mal ve malzemelerin, kullanılıp kullanılmadığına bakılmaksızın aynı gün içerisinde kayıtlardan çıkartıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Tüketim malzemesi olarak kayıtlara giren mal ve malzemelerin mevzuata uygun olarak çıkış işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Taşınır Mal Yönetim Hesabının Oluşturulmaması

Taşınır Mal Yönetmeliği gereğince hazırlanması gereken taşınır mal yönetim hesabının hazırlanmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Mal Yönetim Hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, Taşınır Mal Yönetim Hesabının, Kanun'un kaynakların kullanılması ve yönetilmesi konusunda harcama birimi ve harcama yetkililerine yüklediği sorumluluğun gereği olarak taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol ve denetimine esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanacağı, Taşınır Mal Yönetim Hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanların gösterileceği, aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise; Taşınır Mal Yönetim Hesabının, yıl sonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı, Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli ile yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak cetvellerinden oluştuğu belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri kamu kaynağı niteliğinde olan taşınırlara ilişkin işlemlerin gerçekleştirilmesi ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesinden ortak olarak sorumludurlar. Söz konusu yetkililerin mevzuatta öngörülen görev ve sorumluluklarını koordineli bir şekilde yerine getirmeleri ve Taşınır Mal Yönetim Hesabını hazırlamaları gerekmektedir.

Yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerine aykırı bir şekilde, Nallıhan Belediyesi 2023 Yılı Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile hesapta yer alan cetvellerin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, taşınır mal yönetim sisteminin mevzuat hükümleri doğrultusunda sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, taşınır kayıtlarının fiili durumu yansıtması için gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 13: Hayvan Bakım Evleri ve Rehabilitasyon İşlemleri İçin Kaynak Ayrılmaması

İdare tarafından hayvan bakım evleri ve rehabilitasyon işlemleri için kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayrılmadığı tespit edilmiştir.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesinde, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyelerin 31.12.2022 tarihine kadar diğer belediyelerin ise 31.12.2024 tarihine kadar söz konusu Kanun'un ek 1'inci maddesine göre hayvan bakım evleri kurmakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Maddenin devamında ise; belediyelerin bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırması gerektiği, bu oranın büyükşehir belediyelerinde binde üç olarak uygulanacağı ve bu şekilde ayrılan ödeneklerin başka bir amaç doğrultusunda kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hâlihazırda hayvan bakım evi olmadığı, belediye nüfusu yetmiş beş bini geçmediği için hayvan bakım evi kurma yükümlülüğü süresinin 31.12.2024 tarihine kadar olduğu, ancak mevzuat gereği ayrılması gereken kaynağın ayrılmadığı ve hayvan bakım evi kurma çalışmalarının henüz başlamadığı görülmüştür.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükmünde geçen söz konusu kaynağın hayvan bakımevleri kurmak ile sınırlı tutulmadığı, bu kaynağın rehabilitasyon işlemlerini de kapsadığı ve belirlenen amaçlar dışında kullanılmayacak bir kaynak ayrılarak rehabilitasyon işlemlerinin daha etkin sağlanmasının amaçlandığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Hayvan bakımevleri kurulması ve rehabilitasyon işlemlerinin daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla söz konusu kaynağın mevzuatta öngörülen şekilde ayrılması ve bu kaynak uyarınca yapılan harcamaların takibinin sağlanması gerekmektedir.

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