



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	38

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Maddi Duran Varlıklar	18
Tablo 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	24
Tablo 10: Birden Fazla Mal Kalemi İçeren Mal Alım İhalelerinin Teklif Cetvelleri	26

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İktisadi Faaliyet Kapsamında Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması
2. Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Amortisman İşlemlerinin Hatalı Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sıralamasına Göre Ödenmemesi
2. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması
3. Taşınmaz Kira Gelirlerine Ait Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması
4. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
5. Birden Fazla Mal Kaleminden Oluşan Alımların Götürü Bedel Teklif Alınmak Suretiyle İhale Edilmesi
6. Yazılım Hizmetinin Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Şartlar Bulunmadığı Halde Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması
7. Bazı İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Paylarının Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması ve Takibinin Yapılmaması
8. Doğal Gaz Dağıtım Şirketi Tarafından Sermaye Artırımı Yapılması Nedeniyle, Belediyeden Yasa Gereği Sahip Olduğu Payı Oranında Bu Artışı İştirakinin İstenmesi
9. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 79 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 7 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, Protokol ve Törenler Şube Müdürlüğü, Kalite Yönetimi ve Kent Araştırmaları Şube Müdürlüğü'dür. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekreterlik Şube Müdürlüğü, Kariyer Merkezi Şube Müdürlüğü, Kent Konseyi Şube Müdürlüğü ve Dış İlişkiler ve Projeler Şube Müdürlüğü doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 26 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2979	1157
Sözleşmeli Personel		53
Kadrolu İşçi	1177	616
Geçici İşçi	-	-
Toplam	4156	1826
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		6189

Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığının bağlı kuruluşudur.

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

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 9 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli

idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yıllan Dev. Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
Personel Giderleri	-	298.390.000,00	1.630.000,00	1.530.000,00	298.490.000,00	246.942.109,16	51.547.890,84	-
Sosyal Güv. Kurum. Devlet Primi Giderleri	-	49.350.000,00	-	-	49.350.000,00	39.481.391,97	9.868.608,03	-
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	262.299,35	1.335.655.000,00	268.659.951,35	215.777.598,91	1.388.799.651,79	1.326.728.309,19	59.678.237,03	2.393.105,57
Faiz Giderleri	-	157.010.000,00	-	25.730.000,00	131.280.000,00	130.845.006,84	434.993,16	-
Cari Transfer	100.000,00	88.799.000,00	9.338.205,45	2.879.000,00	95.358.205,45	91.992.650,72	3.165.554,73	200.000,00
Sermaye Giderleri	348.390.822,33	584.796.000,00	324.654.701,05	223.024.609,68	1.034.816.913,70	835.451.503,11	25.412.372,70	173.953.037,89
Sermaye Transfer	-	11.000.000,00	6.227.001,64	427.001,64	16.800.000,00	15.606.558,46	1.193.441,54	-
Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-	-
Yedek Ödenek	-	170.000.000,00	-	137.800.035,08	32.199.964,92	-	32.199.964,92	-
Toplam	348.753.121,68	2.695.000.000,00	610.509.859,49	607.168.245,31	3.047.094.735,86	2.687.047.529,45	183.501.062,95	176.546.143,46

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 2.695.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 348.753.121,68 TL ve yıl içinde eklene 3.341.614,18 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 3.047.094.735,86 TL olmuştur. Yıl içinde 2.687.047.529,45 TL bütçe gideri yapılmış, 183.501.062,95 TL ödenek iptal edilmiş,

kalan 176.546.143,46 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 2.695.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 2.485.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 210.000.000 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	58.180.000,00	47.006.904,28	41.601,96	46.965.302,32	80,72
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	174.000.000,00	155.932.367,20	21.540.024,93	134.392.342,27	77,24
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	5.000.000,00	2.893.705,05	1.935.361,14	958.343,91	19,17
05- Diğer Gelirler	2.016.820.000,00	2.306.718.924,15	9.826.395,81	2.296.892.528,34	113,89
06- Sermaye Gelirleri	231.000.000,00	1.312.900,00	-	1.312.900,00	0,57
08- Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	2.485.000.000,00	2.513.864.800,68	33.343.383,84	2.480.521.416,84	99,82

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %99,82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%80,72) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%77,24) beklenenin altında, sermaye gelirleri ise (%0,57) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinin beklentinin çok altında kalmasının nedeni planlanan taşınmaz satışlarının gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	298.390.000,00	246.942.109,16	82,76
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	49.350.000,00	39.481.391,97	80,00
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.335.655.000,00	1.326.728.309,19	99,33
04- Faiz Gideri	157.010.000,00	130.845.006,84	83,34

05- Cari Transferler	88.799.000,00	91.992.650,72	103,60
06- Sermaye Giderleri	584.796.000,00	835.451.503,11	142,86
07- Sermaye Transferleri	11.000.000,00	15.606.558,46	141,88
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	170.000.000,00	-	-
Toplam	2.695.000.000,00	2.687.047.529,45	99,70

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %99,70 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri giderlerinde belediye şirketine yapılan sermaye artırımlarıyla başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %41,88 oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri (%42,86) ve Cari transferler (%3,60) beklenenin üstünde, diğer giderler ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	27.758.122,08	40.299.401,28	47.006.904,28	45,18	16,64
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	117.996.743,76	113.205.233,16	155.932.367,20	- 4,06	37,74
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.209.344,97	14.845.482,54	2.893.705,05	1.127,56	-80,50
Diğer Gelirler	1.294.246.987,84	1.625.869.638,74	2.306.718.924,15	25,62	41,87
Sermaye Gelirleri	0,00	829.079,00	1.312.900,00	100,00	58,35
Toplam	1.441.211.198,65	1.795.048.834,72	2.513.864.800,68	24,55	40,04
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	21.145.125,62	24.136.076,94	33.343.383,84	14,14	38,14
Net Toplam	1.420.066.073,03	1.770.912.757,78	2.480.521.416,84	24,70	40,07

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 709.608.659,06 TL'lik (%40,07) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 11.951.777,48 TL (%80,50) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 6.707.503 TL (%16,64), sermaye gelirlerinde 483.821 TL (%58,35), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 42.727.134,04 TL (%37,74) ve diğer gelirlerde 680.849.285,41 TL (%41,87) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden

alınan paylarının eklenmesi sonucu olduğu anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	222.868.595,32	251.348.713,71	246.942.109,16	12,77	-1,75
SGK Devlet Prim Giderleri	38.435.998,38	39.390.845,10	39.481.391,97	2,48	0,22
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	721.729.492,89	906.275.249,00	1.326.728.309,19	-25,56	46,39
Faiz Giderleri	201.626.092,65	178.097.103,89	130.845.006,84	-11,66	-26,53
Cari Transferler	47.781.190,19	70.259.508,81	91.992.650,72	47,04	30,93
Sermaye Giderleri	249.090.330,98	162.309.929,75	835.451.503,11	-34,83	414,72
Sermaye Transferleri	7.483.585,93	11.320.491,78	15.606.558,46	51,27	37,86
Toplam	1.489.015.286,34	1.619.001.842,04	2.687.047.529,45	8,72	65,96

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 1.068.045.687,41TL (%65,96) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 4.406.604,55 TL (%1,75) azaldığı , sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 90.546,87 TL (%0,22) arttığı görülmektedir. Faiz giderlerinde 47.252.097,05 TL'lik (%26,53) azalış, buna karşın mal alım ve hizmet giderlerinde 420.453.060,19 TL'lik (% 46,39), sermaye giderlerinde 673.141.573,36 TL'lik (% 414,72) ve sermaye transferlerinde 4.286.066,68 TL'lik (%37,86) artış olmuştur. Sermaye giderlerinde beklentinin oldukça üzerinde görülen artış belediyenin yatırım harcamalarından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 2.179.825.697,40 TL, Faaliyet Geliri 2.552.899.775,16 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 373.074.077,76 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mersin Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Turizm Otopark Elektrik Üretimi Reklam Ve Organizasyon Sanayi Ve Ticaret AŞ	48.171.673,00	46.968.508,00	97,50
2	Mersin Büyükşehir Kültür Sanat Bilim Ulaştırma Tic. San. AŞ	37.500.000,00	37.500.000,00	100,00
3	Mersin Büyükşehir Belediyesi Denizkızı Turizm AŞ	36.510.100,00	36.509.925,00	99,99
4	Tarsus İmar Ticaret Limited Şirketi	19.272.250,00	586.000,00	3,04
5	MESBAŞ Mersin Serbest Bölge İşleticisi Anonim Şirketi	10.804.320,00	294.957,94	2,73
6	Türkiye Halk Bankası AŞ	2.473.776.223,78	3.875	0,00031
7	Aksa Gaz Dağıtım AŞ	160.000.000,00	3.760.000,00	2,35

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Faaliyet sonuçları tablosu

- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına 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, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Birimlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Daire Başkanlıklarının Yönergeleri ile görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiştir.

Başkanlık Makamı tarafından yetki devri genelgesi yayınlanarak yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiş ve Daire Başkanlıklarına bildirilmiştir.

Görevler ayrılığı ilkesi uygulanmaktadır. İmza Yetkileri Yönergesinde hangi işlemlerin hangi personel tarafından imzalanabileceği belirlenmiştir. Kurumsal Risk ve Fırsat Yönetimi Strateji Belgesinde bu konu ile ilgili hangi çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Görev

Yetki Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te birimlerin görev dağılımları yer almaktadır. Görevlendirmeler; 657, 5018 ve 4734 sayılı Kanun'larda belirtilen görev ayrılığı ilkesi gereğince yapılmaktadır.

Kurumun tüm birimlerinde iş tanımları yapılmış, bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır. İş tanımları ve akışlar üzerinde yenileme çalışmaları devam etmektedir.

İdare, iç kontrol kurmak amacıyla ilgili Usul ve Esaslar" ve "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda çalışmalar yürütmüş ve iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için bir eylem planı oluşturmuştur.

İç kontrol sistemine ilişkin standartlar ve şartları, COSO modeline dayanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda hazırlanmıştır. Söz konusu eylem planında teşkilat şeması değişikliği doğrultusunda güncellemeler yapılmaktadır.

Tüm personelin özlük dosyalarında kamu etik sözleşmeleri mevcuttur. Belediyede Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Her yıl İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından Kamu Görevlileri Etik Davranış kuralları ile ilgili eğitim, hizmet içi eğitim planına dahil edilmektedir.

Personelin yer değiştirmesi, unvan değişikliği faaliyetleri şeffaf bir şekilde, koşulları ilan edilerek, tüm personele duyurulmakta ve objektif kriterler çerçevesinde yürütülmektedir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi gerektiğine ilişkin farkındalık mevcuttur ve Eylem Planında bu göreve ilişkin eylemlere yer verilmiştir. 28/09/2018 tarihli ve 31374841-060.02-E.140195 sayılı Kurumsal Risk ve Fırsat yönetimi strateji belgesi ve Hassas Görevler Prosedürü QDMS sisteminde yayınlanmıştır. Birimlerin süreç kartlarında hassas görevler tanımlanmış olup, risk kontrol ve tedbirleri eklenmiştir

Eğitim ihtiyaçları farklı kanallardan (Birimlerin yıllık eğitim talepleri, üst yönetim kararları, çalışanların eğitim talepleri, aksiyonlar, PYS verileri, kurum dışından gelen vatandaş öneri ve şikâyetleri, çalışan memnuniyet anketi verilerinden) elde edilen bilgiler doğrultusunda belirlenerek yıllık eğitim planları oluşturulmaktadır. Birim eğitim koordinatörü tarafından her görev için eğitim ihtiyaç analizi yapılarak eğitimler planlanmakta ve gerçekleştirilmektedir.

İdarenin Stratejik planları, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda ve idare personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyaçlarıyla performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır.

İdarenin mali yıl bütçesi, Mahalli İdareler Bütçe ve muhasebe Yönetmeliği ile stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır.

İdare iç denetim birimiyle koordineli olarak risk yönetim çalışmalarını yürütmektedir. Sistemli bir şekilde analizler yapılarak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanarak değerlendirilmekte ve önlemler belirlenmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak hazırlanmış ve ön mali kontrol uygulamaları bu doğrultuda yerine getirilmektedir.

İdarenin ön mali kontrol işlemleri ile ilgili yıllık ön mali kontrol değerlendirme raporu hazırlanmakta ve ilgili yöneticilerin görüşüne sunulmaktadır.

Kurumda veri kayıt, dosyalama ve yedekleme gereklilikleri yerine getirilmekte olup, yöneticiler ihtiyaç duydukları gerekli bilgilere ve raporlara bilişim sistemleri aracılığıyla sistem üzerinden raporlayarak erişebilmektedirler.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca hazırlanan faaliyet raporlarında, faaliyet sonuçları yer almakta ve değerlendirmeler yapılarak kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Kontrol uyum eylem planı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak hazırlanmış olup, yenileme çalışmaları sürdürülmektedir.

İç kontrol standartlarına uyum eylem planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları düzenli olarak izlenmekte, planın yenilenmesi çalışmalarının takibi yapılmakta ve raporlanmaktadır.

İç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir.

İdarenin işlevsel olarak bağımsız, iç kontrol uygulamalarının etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik makul güvence, danışmanlık ve denetim görüşü sağlayabilecek bir iç denetim birimi bulunmaktadır.

İdareler iç kontrol sistemlerinin kurulmasına ilişkin amaç ve hedefleri stratejik düzeyde ele almalıdırlar. Bu çerçevede idarenin 2020-2024 Stratejik planında kurumsal kapasiteyi artırmak ve etkinleştirmek amacı altında “iç kontrol sistemini kurmak ve uygulamak” hedefinin yer aldığı görülmektedir. Yine iç denetim planlaması ve programı ile süreç denetimi ve ön mali kontrol de iç kontrolün bileşenleri olarak stratejide yer almıştır.

Sistem gerekliliklerinin farkındalığı ve yerine getirilmesine ilişkin somut unsurlar değerlendirildiğinde, Mersin Büyükşehir Belediyesi üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi işleyişine ilişkin pozitif ve destekleyici tavır sergiledikleri anlaşılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İktisadi Faaliyet Kapsamında Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin Katma Değer Vergisi'nin, giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun “*Verginin konusunu teşkil eden işlemler*” başlıklı 1/1-3-g maddesinde, genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve

köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin Katma Değer Vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "*İndirilemeyecek katma değer vergisi*" başlıklı 30'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde de, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "*Verginin Konusu İle İlgili Hususlar*" bölümünün '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.

Ayrıca, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı*" başlıklı 153'üncü maddesinde; "*(1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır. (2) 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 Vergisini 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.*" düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliği bulunmayan faaliyetlerinin verginin konusuna dahil edilmemesi ve KDV'si indirim konusu yapılmayacak olan tüm mal ve hizmet alımlarının doğrudan giderleştirilmesi ya da ilgili malın maliyetine eklenerek aktifleştirilmesi, iktisadi faaliyetleri kapsamında ay içerisinde mal ve hizmet alımları dolayısıyla ödenen KDV'nin mal ve hizmet satışı dolayısıyla tahsil edilen KDV'den fazla

olması durumunda ise aradaki farkın 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Bir başka deyişle 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 aktifleştirmek sureti ile muhasebe kayıtlarına alacaklardır.

Yapılan incelemede, Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin kuruluş amacına uygun ve ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyeti kapsamına girmeyen, halk sağlığını tehdit eden vektörlerle mücadele için yapılan "Biyosidal Ürün ve Yeşil Alan İnsektisiti Alımı" ihalesi kapsamında teslim alınan mallar için ödenen KDV'nin indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

Teslim alınan söz konusu mallar için ödenen katma değer vergisinin, malın maliyetine eklenmesi gerekirken 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi uygulamasının son beş yıldır devam ettiği, 2021 yılında 8.478.064,07 TL ve 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında 16.154.158,50 TL olmak üzere toplam 24.632.222,57 TL KDV'nin mevzuata aykırı olarak indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; hatalı KDV kayıtlarının 2022 yılı içerisinde muhasebe kaydı ile düzeltildiği ifade edilmiştir.

Hatalı muhasebe kayıtlarının 2022 yılı içerisinde düzeltildiği belirtilmiş olsa da Büyükşehir Belediyesinde, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun hizmetlerine ilişkin edinilen malların KDV'lerinin indirim konusu yapılarak 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi neticesinde 2021 yıl sonu mali tablolarında;

191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına hatalı kayıt yapılarak ay sonlarında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu, 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda 24.632.222,57 TL olması gerekenden yüksek tutarda yer almasına,

Belediye Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetvelinden söz konusu malların tamamının kullanıldığı anlaşıldığından, 2021 yılında hatalı olarak indirilen KDV'nin 630 Giderler Hesabının ve dolayısıyla faaliyet sonuçları tablosunda yer alan olumlu faaliyet

sonucunun ve bu nedenle de bilançoda 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabının 8.478.064,07 TL fazla gösterilmesine,

2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında, giderleştirilmesi gerekirken indirilen KDV nedeniyle 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabının 16.154.158,50 TL olduğundan yüksek görünmesine neden olunmuştur.

BULGU 2: Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Amortisman İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Belediyede, mevzuatta belirtilen duran varlıklar amortisman defterinin tutulmadığı ve bu defterde yer alan bilgileri içeren başka bir kayıt düzeninin de bulunmadığı, aktifte yer alan bazı maddi duran varlıklar için de amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

A) Amortisman Defterinin Tutulmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; hangilerinin amortisman tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş ve “*Tutulacak diğer defterler*” başlıklı 18'inci Bölümünün 491'inci maddesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri sayılmıştır.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Ek-2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Belediyede, mevzuatta belirtilen duran varlıklar amortisman defterinin tutulmadığı ve bu defterde yer alan bilgileri içeren başka bir kayıt düzeninin de bulunmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmaya başlanılacağı ifade edilmiştir.

Belediye tarafından edinilen duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, kayıtlara alındıktan sonra amortisman ayrılmaması, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığı

ve duran varlığa ilişkin amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam ediliyor olması nedenleriyle duran varlıklara ilişkin amortisman kayıtları gerçeği yansıtmamaktadır. Söz konusu hatanın temelinde taşınmazlar için Duran Varlıklar Amortisman Defterinin kullanılmaması bulunmaktadır.

B) Maddi Duran Varlıklar Grubunda Yer Alan Bazı Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) “*Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi*” başlıklı 5'inci maddesinde; duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı ve bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payının, varlığın yararlanma süresine göre Ek-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı belirtilmiştir. Tebliğ'in “*Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları başlıklı*” 6'ncı maddesinde de “*Amortisman ve tükenme payı süresi duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar*” denilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre varlıkların aktife girdiği yılda Tebliğ eki olan listede yer alan oranlara göre amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıda yer alan tabloda yer alan varlıklar için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıda tabloda yer alan hesaplama göre Belediyenin yıl sonu mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 630 Giderler Hesabı 2.991.068,87 TL eksik, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ise aynı tutarda fazla gösterilmiştir.

Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Maddi Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri (TL)	Amortisman Oranı (%)	Ayrılmaması Gereken Amortisman Tutarı (TL)
251.01.20.02	Parklar ve Yeşil Alanlar	6.815.956,06	5	340.797,80
251.01.20.05	Otoparklar	20.010.005,00	5	1.000.500,25
251.01.20.06	Pazar Yeri	814.390,00	5	40.719,50
251.01.20.07	Genel Mezarlıklar	845.778,07	100	845.778,07
252.01.01.04.15	Hayvan Barınakları	18.335.237,50	2	366.704,75
254.02.06	Tekneler	3.965.685,00	10	396.568,50
			TOPLAM	2.991.068,87

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sıralamasına Göre Ödenmemesi

320 Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların hak sahiplerine kayda alınış sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun'un "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinde de, muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümleri kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 249 ve 250'nci maddelerinde, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için 320 Bütçe Emanetleri Hesabının kullanılması ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre, emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve sayısı yazılmalı; söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde nakit yetersizliği gibi nedenlerle ödenemeyip Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarlar ise, daha sonra hesaba alınış sırasına göre ödenmelidir.

Belediyenin muhasebe işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında nakit yetersizliğinden dolayı 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların, emanete alınış sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; bütçe emanetlerinde bekleyen tutarların belediye nakit akışı durumu gözetilerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak emanetlere alınış sırasına göre ödeneceği ifade edilmiştir.

Mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından başlatılacak hukuki süreçler, Belediyeyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabileceğinden bütçe emanetlerinin kayıtlara alınış sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri gereğince ihale suretiyle kiralanması yerine, işgaline süreklilik kazandırılarak ecrimisil karşılığında kullanıldığı ve kayıtlara alınan ecrimisil alacaklarının tahsilat oranının düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; *"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz. ...*

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir. ...

hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun'da; işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Belediye tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte ise 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak ihaleyle kiraya verilmesi; ayrıca hali hazırda devam eden işgaller için tahakkuk kaydı yapılan ecrimisilin tahsilat oranlarının yükseltilmesine yönelik çalışma yapılması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; 2020 - 2021 yıllarında kira sözleşmesi biten ve pandemi koşullarının etkilediği bazı esnaf guruplarının kullandıkları kiralık taşınmazların sözleşme süreleri, ilgili kararnameler doğrultusunda uzatıldığı, pandemiden etkilenmeyen kısıtlı taşınmazların kiralama işlemlerinin yapıldığı, pandemiden etkilenen gurupların taşınmaz kiralama işlemlerinin yapılamaması sebebiyle 2022 yılına kadar ecrimisil uygulama zorunluluğu olduğu, ecrimisil durumuna düşen taşınmazların 2022 yılında kiralama

işlemlerine başlanıldığı bildirilmiştir. Ancak yapılan işlemler 2021 yılı mali tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

2021 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveline göre; hali hazırda devam eden işgaller için 12.691.195,61 TL'si 2020 yılından devreden tahakkuk ve 1.047.927,93 TL'si 2021 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 13.739.123,54 TL'lik ecrimisil alacağının yalnızca 688.729,98TL'sinin tahsil edildiği, kalan 13.050.393,56 TL'nin 2022 yılına devrettiği ve tahsilat oranının % 5 düzeyinde gerçekleştiği, dolayısıyla tahsilatların yeterli düzeyde yapılmadığı tespit edilmiştir.

BULGU 3: Taşınmaz Kira Gelirlerine Ait Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması

İdarenin, bazı taşınmazlarına ait tahakkuku yapılan kira gelirlerinin tahsilatları yeterli düzeyde yapılmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinde, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görev ve yetkisi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Yine 5018 sayılı Kanun'un "*Gelirlerin toplanması sorumluluğu*" başlıklı 38'inci maddesinde; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "*Malî hizmetler birimi*" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise; malî hizmetler birimi tarafından yürütülecek işler sayılmış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin söz

konusu birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "*Beş yıllık zamanaşımı*" başlıklı 147'nci maddesinde de, kira alacaklarında zamanaşımı hususu düzenlemiştir. Buna göre beş yıl içinde tahsil edilmeyen kira alacakları zaman aşımına uğramaktadır. Bir başka ifade ile taşınmaz kira gelirlerinin takibinde 6098 sayılı Kanun'da belirtilen zaman aşımı süresi dikkate alınmalıdır.

Kamu İdaresi cevabında; Belediye taşınmazlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri gereğince ihale suretiyle kiralandığı, 2020-2021 yıllarında pandemi sürecinde yayınlanan genelgeler kapsamına giren kiracıların (kiracılık hakkı devam eden) kira tahsilatının pandemi süresince ertelenerek eşit taksitler halinde ödemek koşulluyla düzenlendiği, denetim sürecindeki 130.716.558,32 TL kira alacağının 2020 yılından devreden 113.142.064,071 TL'lik kısmının mahkeme sürecinde olan, kiracılık hakkı biten ve tahliyesi gerçekleştirilen mükelleflerden kaynaklı alacak bedeli olduğu, tahakkuku yapılan kira alacaklarının tahsilatlarına ilişkin gerekli takip işlemlerinin yapıldığı bildirilmiştir. Ancak yapılan işlemler 2021 yılı mali tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2021 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveline göre 113.142.064.071TL'si 2020 yılından devreden tahakkuk ve 17.574.494,25TL'si 2021 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 130.716.558,32 TL'lik kira alacağının yalnızca 28.918.778,09TL'sinin tahsil edildiği, kalan 101.797.780,23 TL'nin 2022 yılına devrettiği ve tahsilat oranının % 22 düzeyinde gerçekleştiği, dolayısıyla tahsilatların yeterli düzeyde yapılmadığı tespit edilmiştir.

BULGU 4: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımı harcamaların yıllık toplamının 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "*Pazarlık usulü*" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "*Doğrudan temin*" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan

idarelerin 121.405,00 TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "Bu Kanununun 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.

31.12.2020 tarih 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 maddesinin ikinci fıkrasında;

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

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı, ifade edilmiştir.

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

Tablo 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A*100)
Mal Alımı	833.946.170,45	83.394.617,05	85.868.885,92	2.474.268,87	10,30

Kamu İdaresi cevabında; Kamu İhale Kanunu ve ilgili Tebliğde belirlenen yasal sınırnın aşılmayacağı ve 2022 yılı içerisinde %10 limitinin takibine başlandığı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 5: Birden Fazla Mal Kaleminden Oluşan Alımların Götürü Bedel Teklif Alınmak Suretiyle İhale Edilmesi

Birden fazla mal kalemini içeren “Güvenlik Kamera, Kayıt ve İzleme Sistemleri Montajlı Mal Alımı” ve “Güvenlik Kamera Sistemleri Montajlı Mal Alımı” ihaleleri, her bir mal kaleminin adı, birimi ve miktarını içerecek şekilde birim fiyat teklif alınmadan, işin tamamının tek kalem olarak götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edildiği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşme Kanunu'nun “Sözleşme türleri” başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; mal veya hizmet alımı işlerinde, ayrıntılı özellikleri ve miktarı idarece belirlenen işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden götürü bedel sözleşme düzenleneceği belirtilmiştir. Kanun'un (c) bendinde de; mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme düzenleneceği, hükümlerine yer verilmiştir.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Temel ilkeler” başlıklı 4'üncü maddesinde “birden fazla mal kaleminden oluşan ihaleler, birim fiyat teklif almak suretiyle gerçekleştirilir” denilmektedir. Yönetmeliğin “Başvuru ve teklif mektuplarının şekli” başlıklı 52'inci maddesinde de; başvuru ve teklif mektuplarının, bu Yönetmelik'in ekinde yer alan standart formlar esas alınarak hazırlanacağı, ancak birden fazla mal kaleminden oluşan ihalelerde teklif mektuplarının, birim fiyat teklif mektubu esas alınarak hazırlanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Mal alımlarında dikkat edilecek “*Diğer hususlar*” başlıklı 62.1. maddesinde; birden fazla mal kaleminden oluşan ihalelerin, birim fiyat teklif almak suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Mal alım ihalelerinin ihale dokümanları incelendiğinde, her iki sözleşmenin 6'ncı maddesinde; “*Bu sözleşme birim fiyat sözleşme olup, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı olan... bedel üzerinden akdedilmiştir.*” denilmektedir.

Her iki ihalede, ihale dokümanı eki birim fiyat teklif cetveli incelendiğinde, ihaleler birden çok mal kalemi içermesine rağmen işin adı yazılmış ve miktarı bir adet olarak belirlenerek götürü bedel teklif sunulması sağlanmıştır. Aşağıdaki tabloda her iki ihalenin birim fiyat teklif cetvellerine yer verilmiştir.

Tablo 10: Birden Fazla Mal Kalemi İçeren Mal Alım İhalelerinin Teklif Cetvelleri

Sıra No	Mal Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması	Birimi	Miktarı	Teklif edilen Birim Fiyat	Tutarı
1	Güvenlik Kamera Sistemlerinin İzleme Merkezinde Birleştirme Sistemi ve Donanımları Montajlı Mal Alımı	Adet	1	-	-
1	Güvenlik Kamera Kayıt ve İzleme Sistemleri Montajlı Mal Alımı	Adet	1	-	-

İhalelere ait teknik şartnameler incelendiğinde; temin edilecek malların teknik gerekliliklerinin tanımlandığı ve mal kalemlerinden ne kadar miktarda temin edileceğine yer verildiği görülmüştür. İstekliler teklifleri teknik şartnamede yer alan mal kalemi özelliklerine ve adetlerine göre vermişlerdir. Teknik şartname dokümanlarında ihaleler kapsamında kamera, kayıt cihazı, harici bellek, anons sistemi, fiber switch, kablo, pano, kabinet vb. birçok mal kalemi teknik gerekliliklerine ve temin edilecek adetlerine yer verilmiştir. Ayrıca söz konusu malların montajının yapılacağı belirtilmiştir. Ancak İdare tarafından ihale dokümanında sunulan birim fiyat teklif cetveli tablodan görüleceği üzere tek kalem olarak belirlenmiş ve götürü bedel olarak işin tamamına teklif verilmesine neden olunmuştur.

İdare tarafından söz konusu ihalelerin teknik şartnamelerinde güvenlik kamerası teminine ilişkin ihtiyaç duyulan malzemelerin miktarı cinsi ve birimine yer verilmiş olmasına rağmen, birim fiyat teklif cetvelinde bahsi geçen malzemelerin ayrı ayrı fiyatlandırılmasına imkan verilmemiş ve tek bir kalem üzerinden toplu fiyat alınmıştır. İdarenin teknik şartnamede

yer verdiği mal kalemlerine, birim fiyat teklif cetvelinde yer verilmeyerek, götürü bedel usulü teklif alınması için birim fiyatlı olmasının önüne geçmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; gerçekleştirilen ihalelerde birim fiyat teklif cetveline mal kalemlerinin sehven eklenmediği, bundan sonra yapılacak mal ve hizmet alımlarında birim fiyat teklif cetvellerinin mevzuata uygun olarak hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Birden çok mal kalemini içeren mal alım ihalesinin mevzuata aykırı olarak götürü bedel teklif almak yoluyla ihale edilmesi sonucunda, ihalede temin edilen mal kalemlerine istekliler tarafından ne kadar teklif edildiği bilinmemektedir. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde göre, birden çok mal kalemini içeren mal alım ihalelerinin birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yazılım Hizmetinin Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Şartlar Bulunmadığı Halde Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen şartlar bulunmadığı halde, yazılım hizmeti alımının Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Doğrudan temin*" başlıklı 22'nci maddesinde ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin yöntemine başvurulabilecek ihtiyaç halleri belirtilmiştir.

Bu ihtiyaç hallerinden biri maddenin (c) bendinde; "*Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.*" olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca, 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*4734 sayılı Kanununun 22'nci maddesinin (c) bendi uyarınca mal ve hizmetlerin ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden temini*" başlıklı 22.4.1.1'inci maddesinde de belirtilen alımlarla ilgili uygulamaya ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendi uyarınca doğrudan temin sözleşmesi imzalanabilmesi için;

-Söz konusu alımın, daha önce alımı yapılan mal veya hizmete, mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olması,

-Daha önce sözleşmeye bağlanmış asıl işin kapsam ve miktarının, idarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edilmiş olması,

-Toplam sürenin üç yılı geçmemesi,

-İhtiyaca ilişkin asıl sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımıyla ilgili olarak önceden öngörülmemekle birlikte ihtiyacın gereği olarak ortaya çıkması ve tamamlayıcı nitelikte bir alım olması,

-Temine konu olacak mal ve hizmet alımları arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunması,

gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Pazarlık usulüyle 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendine göre, sistem yönetimi, sicil bilgi sistemi, adres bilgi sistemi, performans izleme ve takip modülü ve masam uygulaması yazılımlarının temini amacıyla "Akıllı Şehir Yönetim Platformu Hizmet Alımı" ihalesi gerçekleştirildiği ve 16.04.021 tarihinde 389.000,00 TL bedel ile sözleşme imzalandığı; daha sonra 13.07.2021 tarihinde, ilk alımın yapıldığı yüklenici ile "4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendine göre, yeni modüller eklenerek mevcut yazılımın genişletilmesi, tüm yazılımların tek bir altyapıda kullanılması, geliştirilmesi, güncellenmesi ve bakımlarının yapılması amacıyla 3.750.000,00 TL bedelle "Akıllı Şehir Yönetim Platformuna Yeni Modüller Eklenmesi, Mevcut Yazılımlarımızın Entegrasyonu, Bakımı, Desteği ve Güncellenmesi Hizmet Alımı İşi" doğrudan temin sözleşmesi imzalandığı, görülmüştür.

İlk ihale şartnamesinde, sistem yönetimi, sicil bilgi sistemi, adres bilgi sistemi, performans izleme ve takip modülü ve masam uygulaması yazılımlarının temininin yanı sıra, sunulan hizmetlerin nüfus ve vatandaşlık işleri web servisi, ulusal adres veri tabanı ve hitap hizmet dökümleri ile entegrasyonunun yapılacağı, doğrudan temin teknik şartnamesinde ise, mevcut akıllı şehir yönetim platformuna, analitik bütçe ve muhasebe uygulaması, satın alma ve stok takibi, maaş uygulaması, özlük uygulaması, ilan ve reklam takip uygulaması, zabıta takip uygulaması, hukuk işleri uygulaması, mobil uygulama, akıllı otopark takip sistemi gibi toplamda 32 yeni modül eklenmesi ve 12 kurum içi veya kurum dışı yazılıma entegrasyonun

sağlanması işlerinin yaptırılacağı, ayrıca mevcut ve eklenen modüllerin bakımı, desteği ve güncellenmesi hizmet alımlarının da yapılacağı belirtilmektedir.

İlk hizmetin alındığı pazarlık usulü ve akabinde imzalanan doğrudan temin sözleşmeleri birlikte değerlendirildiğinde, asıl işin kapsam ve miktarının idarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde önceden tespit edilmemiş olduğu, pazarlık usulü ile yapılan sözleşmede 5 adet modül yazılımı ihtiyacı belirlenmişken, yeni doğrudan temin sözleşmesinde modül yazılım ihtiyacının 32'ye çıkarıldığı, doğrudan temin kapsamında edinilen yazılımların asıl iş kapsamında edinilen yazılımları tamamlayıcı nitelikte olmadığı, birçoğunun başlı başına ayrı bir yazılım olduğu görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; mevcut yazılımların ihtiyacı karşılamaması, Belediyenin akıllı şehir vizyonu gereği kurum bünyesinde hali hazırda kullanılan 50'nin üzerinde farklı sistemin mevcut yapısı ile birlikte birbirine entegre olarak tek bir ana platformdan yönetilmesi ve raporlanması ihtiyacı doğurması nedeniyle "Akıllı Şehirler Yönetim Platformu Hizmet Alımı" işinin gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Söz konusu hizmet alımı ile Mersin Büyükşehir Belediyesinde kullanılan tüm yazılımların tek bir platformda birleştirilerek mevcut sistemler korunarak konsolide edilmesi, tek bir yönetim ekranı ile tüm yazılımlardan gelen verilerin tek bir ekranda izlenmesi ve karar destek mekanizması oluşturulmasının planlandığı ancak sistemin alınması, kurulması ve kullanılmasıyla entegrasyon sürecinin tamamlanamadığı, farklı mimariye sahip yazılımların birbirleri ile tam entegrasyon sağlayamadığı, tutarlı raporlar üretmediği belirtilmiştir. Yaşanan entegrasyon uyumsuzluğunun iş süreçlerini etkilememesi, işlerin aksamaması ve 2022 mali yılına yetiştirilmesi amacıyla ilk alım yapılan tüzel kişiden 2. alım planlandığı ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'inci maddesinin (c) maddesi usulünde belirtilen ve bulguda yer verilen tüm şartların sağlanarak 13.07.2021 tarihinde asıl iş sahibi tüzel kişiden doğrudan temin yöntemiyle sözleşme imzalandığı belirtilmiştir. Ayrıca bundan sonraki yapılacak alımlarda mevzuat hükümlerinin uygulanmasında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

İlk alım yapılan asıl işin tutarı 389.000,00 TL iken akabinde asıl işin sahibi tüzel kişi ile imzalanan doğrudan temin sözleşmesi 3.750.000,00 TL tutarındadır. Sadece sözleşme tutarları ele alındığında dahi ilk alım yapılan asıl işin kapsam ve miktarının İdarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edilmediği anlaşılmaktadır. Bulgumuzda da belirtildiği üzere pazarlık usulü ile yapılan ilk sözleşmede 5 adet yazılım modülü ihtiyacı belirlenmiş ve edinilmişken, akabinde imzalanan doğrudan temin sözleşmesinde 32 adet yazılım modülünün

edinildiği görülmektedir. Burada işin kapsam ve miktarının İdare ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edildiğinden bahsedilemeyecektir.

Yine İdarenin savunmada belittiğinin aksine yeni alınan yazılım modülleri tamamlayıcı nitelikte değildir. Doğrudan temin kapsamında edinilen yazılımların asıl iş kapsamında edinilen yazılımları tamamlayıcı nitelikte olmadığı, birçoğunun başlı başına ayrı bir yazılım olduğu görülmektedir. İdare savunmasında tamamlayıcı olduğu iddia edilmesine karşın savunmanın bir bölümünde de asıl iş kapsamında alınan yazılımlarla eski yazılımların entegrasyon sorunundan kaynaklı sebeplerle yeni yazılımlara ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Ortada bir entegrasyon sorunu mevcuttur ancak ilk alım yapılan yazılım modüllerini tamamlayıcı nitelikte bir alım söz konusu değildir.

Asıl işin kapsam ve miktarının İdarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edilmemiş olması ve doğrudan temin kapsamında edinilen yazılımların asıl iş kapsamında edinilen yazılımları tamamlayıcı nitelikte olmamasına karşın 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendi uyarınca doğrudan temin usulü kullanılması mevzuata aykırıdır. 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendi uyarınca doğrudan temin usulünün kullanılabilmesi için mevzuat hükümlerinde yer alan ve yukarıda yer verilen tüm şartların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Bazı İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Paylarının Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması ve Takibinin Yapılmaması

İlçe belediyelerince tahsil edilen ve mevzuat gereği büyükşehir belediyesine aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının bazı ilçe belediyelerince, Büyükşehir Belediyesine düzenli olarak gönderilmediği tespit edilmiştir

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Çevre temizlik vergisi*" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde;

"Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder.

Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi ya da gecikme zammını süresi içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.” denilmektedir.

Diğer yandan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde; büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe 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 tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı; gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanın şahsen sorumlu olacağı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da aynı hükmün uygulanacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi ile 12 ilçe belediyesinden Silifke, Mut ve Çamlıyayla belediyelerinin tahsil ettikleri çevre temizlik vergisi paylarını düzenli olarak Büyükşehir Belediyesine aktardığı, kalan 9 ilçe belediyesinin ise tahsil ettikleri çevre temizlik vergisi paylarını eksik veya hiç aktarmadığı görülmüştür.

31.12.2021 tarihi itibarıyla ilçe belediyelerince Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken çevre temizlik vergisi payları toplamının 2.784.287,93 TL olduğu, Kurumun 2021 yılı mali tablolarında çevre temizlik vergisi payı olarak tahakkuk ve tahsilat toplamının ise 1.360.692,63 TL olduğu tespit edilmiştir.

Bu durum, ilçe belediyelerince eksik aktarılan veya hiç aktarılmayan çevre temizlik vergisi payı toplamının 1.423.595,30 TL tutarında olduğunu göstermektedir.

Kamu İdaresi cevabında; eksik bildirim yapan Toroslar ve hiç bildirim yapmadığı tespit edilen Mezitli, Gülnar, Aydıncık ve Anamur İlçe Belediyelerinden ÇTV paylarının aylık tutarlar halinde bildirilmesi ve ödenmesi için gerekli yazışmaların yapıldığı bildirilmiştir.

Ancak yapılan işlem 2021 yılı tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hesaplar itibariyle hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

Silifke, Mut ve Çamlıyayla dışındaki ilçe Belediyelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisine ilişkin payların Büyükşehir Belediyesine aktarılmaması ve Büyükşehir Belediyesince de takibinin yapılmaması mevcut yasal düzenlemelere aykırılık oluşturmakta, Kurum mali tablolarında 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı, 600 Gelirler Hesabı ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesaplarının 1.423.595,30 TL eksik görünmesine neden olmaktadır.

BULGU 8: Doğal Gaz Dağıtım Şirketi Tarafından Sermaye Artırımı Yapılması Nedeniyle, Belediyeden Yasa Gereği Sahip Olduğu Payı Oranında Bu Artışa İştirakinin İstenmesi

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu hükümleri gereğince, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren doğal gaz dağıtım şirketine Belediyenin yasal ortaklığı bulunmakla birlikte, şirketin artırılan sermayesine karşılık belediyenin ortaklık oranının korunması için nakden katılımda bulunmasının istendiği, Büyükşehir Belediye Meclisince bu yönde karar alındığı ve ödemede bulunulduğu görülmüştür.

4646 sayılı Kanun'un “*Doğal gaz piyasa faaliyetleri*” başlıklı 4’üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (g) bendine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilir. Ancak bu artış Hazineye borcu bulunmayan ve ilave kredi talep etmeyen veya Hazineye olan kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, bu amaçla Hazine garantili kredi sağlamaması kaydıyla mümkün olabilmektedir. Ayrıca Kurul, nüfus yoğunluğuna göre bir şehri, sınırları belirlenmiş birden fazla dağıtım bölgesine ayırabilmekte ve her bölgeyi ayrı ayrı ihale edebilmektedir.

Bahsi geçen maddenin uygulanmasına yönelik Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nin “*Belediye ortaklığı*” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasında da aynı hükümlere yer verilmiş, dağıtım lisansı alan şirketin belediye veya belediye şirketini ortaklığa davetinin lisans yürürlük tarihinden itibaren bir ay içerisinde gerçekleşmesi öngörülmüştür.

Aynı Yönetmelik'in "Dağıtım bölgelerinin tek bir lisans altında birleştirilmesi ve mevcut dağıtım bölgelerinin birden fazla lisans sahasına bölünmesi" başlıklı 32/A maddesine göre de, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerin talep etmesi ve Kurulun teknik ve ekonomik olarak uygun bulması durumunda dağıtım bölgeleri tek bir lisans altında birleştirilebilmekte veya mevcut dağıtım bölgeleri birden fazla lisans sahasına bölünebilmektedir. Bu durumda birden fazla belediye dağıtım lisans bölgesinde bulunduğu, ilgili belediyelerin % 10 oranındaki söz konusu bedelsiz hisseyi kendi aralarında belirledikleri yöntemle anlaşmaya vararak paylaşması ve bu durumu dağıtım şirketine bildirerek ortaklık işlemlerini tesis etmeleri gerekmektedir. Uygulamada dağıtıcı şirketlerin yüzde on oranı üst limit olarak kabul etmek suretiyle her bir belediyeye nüfusları oranında ortaklık payı verdiği görülmektedir.

Bu noktadan hareketle, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından verilen doğal gaz dağıtım lisansı kapsamında, Adana, Osmaniye, Hatay ve Mersin illeri ile bu illerin bir kısım ilçelerinde 30 yıl süreyle doğal gaz dağıtım faaliyetlerini yürütmek üzere Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketi kurulmuştur. Bu aşamada Mersin Büyükşehir Belediyesi, ilin nüfusu ölçüsünde % 2,35 oranı ile diğer belediyeler ile birlikte şirketin % 10'luk kanunî ortaklık yapısı içinde yer almıştır. Kuruluş aşamasında 40.000.000,00 TL sermayeye sahip olan şirketin sermayesi 03/10/2019 tarih ve 9922 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayınlanan 09/07/2019 tarihli şirket Genel Kurul Kararı ile 160.000.000,00 Türk Lirasına çıkarılmıştır.

Yapılan incelemede, Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketi tarafından Mersin Büyükşehir Belediyesinin ortaklık oranının korunması için söz konusu Genel Kurul kararına istinaden artırılan sermayeye nakden iştirakinin talep edildiği, bu maksatla Büyükşehir Belediye Meclisinin 13/09/2019 tarih ve 439 sayılı kararı ile artırılan sermayeden Büyükşehir Belediyesinin hissesine düşen kısmının ödenmesine karar verildiği, Büyükşehir Belediyesince 2021 yılı itibariyle artırılan sermayeye karşılık 2.820.000,00 TL nakden, kalan kısmı için kar payından karşılanmak üzere bir ödeme gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketindeki ortaklığı 4646 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi hükümlerinden dayanak bulan bir ortaklık iken, şirket tarafından artırılan sermayeye nakden katılım öngörülmesinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 04/07/2019 tarihli ve 8694-1 sayılı kurul kararının;

"...Doğal gaz dağıtım şirketinin sermaye artırımına gitmesi halinde, sermaye artırım öncesi dağıtım şirketindeki belediye hisselerinin sermaye artırım sırasında dağıtım şirketi tarafından aynı oranda korunmasına, ...karar verilmiştir"

hükmü dayanak gösterilmektedir.

Şirket tarafından Büyükşehir Belediyesine yapılan tebligatta hissedarların hisse oranlarına tekabül eden sermaye artış meblağını belirtilen sürede yatırmamaları halinde, paylarına tekabül eden meblağın Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketi tarafından sermaye artış oranına uygun olarak yatırılarak hissedarların cari hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, doğal gaz dağıtım şirketinin sermaye artırımına gitmesi halinde, belediyelere 4646 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi ile sağlanan ortaklık hakkının korunmasını, sermaye artırımını öncesi dağıtım şirketindeki belediye hisselerinin "dağıtım şirketi tarafından aynı oranda korunması" esasına bağlamıştır. Bu düzenlemede, doğal gaz dağıtım şirketlerinde sermaye artışı gerçekleşmesi durumunda belediyelerin artırılan sermayeye nakden iştiraki öngörülmediği gibi, açık bir şekilde belediye hisselerinin korunmasına ilişkin yükümlülük doğrudan "şirket" sorumluluğuna bırakılmıştır. Yani Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı artırılan sermaye nedeniyle belediye adına taahhüt edilen meblağın bizatihi şirket tarafından ödenmesini öngörmektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 128, 129 ve 482'nci maddeleri hükümlerine göre, her ortak taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borçludur ve taahhüt edilen ancak zamanında ödenmeyen sermaye nedeniyle temerrüt faizi, sözleşme cezası, şirketin uğramış olduğu zararın tazmini, şirketteki haklarından yoksun bırakılmak veya şirketten ihraç gibi yaptırımlar ile karşı karşıyadır. Ancak belediyelerin doğal gaz dağıtım şirketlerinin sermayesine ortaklığı Kanun'la düzenlenen bir ortaklık (sermaye koyma şartı aranmaksızın %10) olduğundan ve yukarıda da açıklandığı üzere sermaye artırımını nedeniyle değişikliğe uğrayabilecek ortaklık yapısının korunması Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile güvence altına alındığından, belediyelerin artırılan sermayeye nakden iştirakinin beklenmesi mümkün değildir. Bu nedenle 6102 sayılı Kanun'la öngörülen yaptırımlara karşılık hukuki tereddütlerin yaşanmaması için gerekli tedbirlerin alınması doğal gaz dağıtım şirketinin sorumluluğundadır.

Kamu İdaresi cevabında; Bulgu konusu ile ilgili olarak ödenen tutarın iadesi için Enerji piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığına ve Doğalgaz dağıtım şirketine talepte bulunulduğunu, Doğalgaz dağıtım şirketinin olumsuz görüş bildirdiğini, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığından gelecek cevap üzerine işlem yapılacağını bildirmiştir.

Mersin ilinin de dâhil olduğu doğal gaz dağıtım bölgesinde faaliyet gösteren doğal gaz dağıtım şirketince, artırılan sermayeye karşılık, Büyükşehir Belediyesinden, hissesi oranında nakden sermaye katılımının beklenmesi, varsa yılı karından mahsup edilmesi, Büyükşehir Belediye Meclisinin bu amaca yönelik olarak karar alması ve ödeme yapması; 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ve 8694-1 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararına aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 9: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle çoğunluğunun birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının Kanun'la düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun;

"*Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri*" başlıklı 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, "*Yıllık ücretli iznin uygulanması*" başlıklı 56'ncı maddesinde yıllık ücretli iznin işveren tarafından bölünemeyeceği ve 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, "*Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti*" başlıklı 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, "*İzinlere ilişkin düzenlemeler*" başlıklı ise, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır

Aynı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge' sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu toplam 618 işçiden, 368'inin 0 ile 100 gün arasında, 164 'ünün 100 ile 200 gün arasında, 60'ının 200 ile 300 gün arasında, 25'inin 300 ile 400 gün arasında, 1 işçinin ise 400 gün üstü kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu İdaresi cevabında; bulguda belirtilen hususa katılmış olup mevcut birikmiş yıllık izinlerin kullandırılmaya devam edildiğini bildirmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İlçe Belediyelerince Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Aktarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu 2021 yılında da devam ettiğinden "Bazı ilçe belediyelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisine ilişkin paylarının Büyükşehir belediyesine aktarılmaması ve takibinin yapılmaması" başlığı ile yeniden bulgu yapıldı" 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde yer almaktadır.
İşçi İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu 2021 yılında da devam ettiğinden yeniden bulgu yapıldı" 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde yer almaktadır.