



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	12
8.	EKLER.....	63

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 2020 Yılı İçerisinde Yapılan Taşınmaz Takasları.....	15
Tablo 9: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife.....	44
Tablo 10: Temsil, Tören, AğırLama Giderleri Tablosu.....	49

KISALTMALAR

KDV:	Katma Değer Vergisi
KHK:	Kanun Hükümünde Kararname
EDS:	Elektronik Denetleme Sistemi
TÖS:	Toplu Ödeme Sistemi
TÜM BEL SEN:	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
2. Taşınmaz Takas İşlemlerinin Mali Tablolara Yansıtılmaması
3. İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
4. Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
5. İdare Taşınmazları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Muhasebede Kayıtlı Değerine Eklenmemesi
6. Kamu İdaresinin Arsa Satışlarının Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Kayıtların Yapılması
7. Geçici Kabulü Yapılmayan Yapım İşlerinin Dönem Sonlarında Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılması
8. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Kayıtlı Varlıkların Satış İşleminden Sonra Muhasebe Çıkışlarının Yapılmaması
9. Bazı Harcamalara Ait KDV'lerin Hatalı Olarak İndirime Konu Edilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Yazılım ve Lisans Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi
2. İdarece Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
4. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması
5. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

6. İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması
7. Bankadan Ödenmesi Gereken Tutarların Kasadan Ödenmesi
8. Alt Yapı Hizmeti Yerine Getirilmeden Konut Arsası Üretilmesi
9. Ulusal Bayram Günlerinde Çalışan İşletmelerden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
10. Bina ve Arsa Emlak Vergisi Matrahının Hatalı Hesaplanması ve Buna Bağlı Olarak İdarenin Gelir Kaybına Uğraması
11. İlan ve Reklam Vergisinin Tahakkuk ve Tahsil Edilmesine Yönelik Hatalı Uygulamalar Yapılması
12. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması
13. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
14. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması
15. Dolu Olan Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Başka Bir Memurun Görevlendirilmesi ve Harcama Yetkililiğini Kullanması
16. Özel Kalem Müdürlüğü Dışındaki Müdürlüklerce de Temsil ve Tanıtma Bütçesinin Kullanılması
17. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
18. Amatör Spor Kulübüne Taşınmaz Tahsis Edilmesi
19. Belediye Sınırları Dahilinde Ticari Taksi, Dolmuş ve Servis Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamalar Yapılması
20. Belediye Meclis Üyesinin Şirket Yönetim Kurulunda Görevlendirilmesi

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Afyonkarahisar Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Hukuk Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 1 adet memur başkan yardımcısı, 2 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 17 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	546	247
Sözleşmeli Personel	-	9
Kadrolu İşçi	273	83
Geçici İşçi	-	-
Toplam	819	339
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1591

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 7 adet şirketi 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 Afyonkarahisar Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	37.709.560,00	1.456.000,00 /45.000,00	39.120.560,00	33.536.567,33	5.583.992,67	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	6.637.731,00	122.500,00	6.760.231,00	5.490.801,51	1.269.429,49	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.133,85	192.190.171,00	26.027.500,00 /890.000,00	217.328.804,85	172.797.055,05	44.531.749,80	-
04	Faiz Giderleri	-	1.000.000,00	253.000,00	1.253.000,00	1.179.058,25	73.941,75	-
05	Cari Transferler	-	17.299.001,00	4.661.000,00 /250.000,00	21.710.001,00	15.860.239,10	5.843.761,90	-
06	Sermaye Giderleri	1.300.143,26	199.663.537,00	27.520.000,00 /52.026.000,00	176.457.680,26	64.338.397,15	108.019.283,11	4.100.000,00
07	Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-	-	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	9.500.000,00	6.829.000,00	2.671.000,00	-	2.671.000,00	-

Toplam	1.301.277,1 1	464.000.000,0 0		465.301.277,1 1	293.208.118,3 9	167.993.158,7 2	4.100.000,0 0
---------------	--------------------------	----------------------------	--	----------------------------	----------------------------	----------------------------	--------------------------

Afyonkarahisar Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 464.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 1.301.277,11 TL ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 465.301.277,11 TL olmuştur. Yıl içinde 293.208.118,39 TL Bütçe Gideri yapılmış, 167.993.158,72 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 4.100.000,00 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Afyonkarahisar Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 464.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 423.000.000,00 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 41.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	36.300.500,00	34.791.620,82	58.138,90	34.733.481,92	95,68
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	87.807.500,00	74.744.152,23	53.885,99	74.690.266,24	85,06
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	32.350.000,00	4.706.408,91	-	4.706.408,91	14,55
05- Diğer Gelirler	201.835.000,00	209.965.272,19	110.556,18	209.854.716,01	103,97
06- Sermaye Gelirleri	65.257.000,00	11.426.641,27	-	11.426.641,27	17,51
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-550.000,00	-	-	-	-
Toplam	423.000.000,00	335.634.095,42	222.581,07	335.411.514,35	79,29

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %79,29 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%95,68) beklenen seviyede, Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%85,06) beklenen seviyede, Alınan Bağış ve Yardımlar (%14,55) beklenenin altında, Diğer Gelirler (%103,97) beklenenin üstünde, Sermaye gelirleri ise (%17,51) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Alınan Bağış ve Yardımlar ilgili kurum ve kuruluşlardan talep edilen yardım ve bağış gerçekleşmediği, Sermaye gelirleri ise, gayrimenkul satışlarının planlanandan daha az gerçekleştirildiğinden dolayı beklenenin altında kalmıştır.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	37.709.560,00	33.536.567,33	88,93
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.637.731,00	5.490.801,51	82,72
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	192.191.304,85	172.797.055,05	89,90
04- Faiz Gideri	1.000.000,00	1.179.058,25	117,90
05- Cari Transferler	17.299.001,00	15.866.239,10	91,71
06- Sermaye Giderleri	200.963.680,26	64.338.397,15	32,01
07- Sermaye Transferleri	-	-	-
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	9.500.000,00	-	-
Toplam	465.301.277,11	293.208.118,39	63,01

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 63,01 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 17,90 oranında aşılmıştır. Bununla birlikte nedeni yılı içerisinde kredi kullanımından kaynaklanan faiz gideri oluşmuştur. Faiz harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %117,90 gerçekleşmiştir. Sermaye Giderleri ise bazı yatırım projeleri diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde planlanmış olup yılı içinde sonuçlanmadığından dolayı %32,01 olarak beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
------------------------	--------------------	--------------------	--------------------	---	---

Vergi Gelirleri	29.713.342,64	32.138.619,73	34.791.620,82	8,16	8,25
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	55.836.035,34	68.579.860,27	74.744.152,23	22,82	8,98
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	13.046.216,30	8.489.424,89	4.706.408,91	-34,92	-44,56
Diğer Gelirler	161.962.114,89	173.280.514,60	209.965.272,19	6,98	21,17
Sermaye Gelirleri	41.431.765,85	15.025.149,64	11.426.641,27	-63,73	-23,94
Toplam	301.989.475,02	297.513.569,13	335.634.095,42	-1,48	12,81
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.408.835,93	252.442,05	222.581,07	-82,08	-11,82
Net Toplam	300.580.639,09	297.261.127,08	335.411.514,35	-1,10	12,83

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 38.150.387,27TL'lik (%12,83) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 3.783.015,98 TL (%44,56) azalış, Sermaye gelirlerinde 3.598.508,38 TL (%23,94) azalış olmasına rağmen, Vergi gelirleri 2.653.001,09 TL (%8,25) artış, Teşebbüs ve Mülkiyet gelirleri 6.164.291,96 TL (%8,98) artış, Diğer Gelirlerde 36.684.757,59 TL (%21,17) tutarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının artışı sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	29.798.352,47	31.798.921,40	33.536.567,33	6,71	5,46
SGK Devlet Prim Giderleri	4.918.794,70	5.337.917,85	5.490.801,51	8,52	2,86
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	128.138.590,29	157.404.561,11	172.797.055,05	22,83	9,77
Faiz Giderleri	1.206.419,20	4.058.046,20	1.179.058,25	236,37	-70,94
Cari Transferler	15.484.501,00	14.577.699,01	15.866.239,10	-5,85	8,83
Sermaye Giderleri	186.973.168,19	59.253.883,68	64.338.397,15	-68,30	8,58
Sermaye Transferleri	7.222.000,00	18.750,00	0,00	-99,74	0,00
Toplam	373.741.825,85	272.449.779,25	293.208.118,39	-27,10	7,61

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 20.758.339,14 TL (%7,61) artmıştır.. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 1.737.645,93 TL (%5,46), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 152.883,66 TL (%2,86), Mal ve Hizmet Alım Giderleri 15.392.493,94 TL (%9,77), Cari Transferler 1.288.540,09 TL (%8,83), Sermaye Giderleri 5.084.513,47 TL (%8,58) artış görülmüştür. Faiz

Giderlerinde 2.878.987,95 TL (%70,94) azalış görülmüştür. Faiz giderlerindeki bir önceki yıla göre azalış kullanılan kredi ödemelerinin azalışı nedeniyle kaynaklanmış olup bütçe dengliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 231.784.333,57 TL, Faaliyet Geliri 328.958.992,25 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 97.174.658,68 TL olarak gerçekleşmiştir.

Afyonkarahisar Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı 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	Yüntaş Akaryakıt Gıda İçecek Turizm Mermer Elektrik Nakliyat Sanayi Ticaret AŞ	23.223.445,00	23.218.800,00	99,98
2	Afbelsan İnş. Haf. Taah. Tem. Nak. San. Tic. AŞ	100.000,00	60.000,00	60
3	Afyon Mermer Sanayi ve Ticaret AŞ	1.000.000,00	20.000,00	2
4	Afjet Afyon Jeotermal Elk. Üret. Tes. San. Tic. AŞ	10.000.000,00	2.667.000,00	26,67
5	Aksa Doğalgaz Dağıtım AŞ	45.000.000,00	2.565.000,00	5,70
6	Zafer Teknopark AŞ	2.000.000,00	100.000,00	5
7	Afyon Çimento Sanayi TAŞ	100.000.000,00	200,00	0,0002

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Afyonkarahisar 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 itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrolün temel amaçlarından birisi, faaliyetlerin; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl

ilişkilendirdiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğ’de, iç kontrolün standartlarını ve bileşenlerini tesis etmeye yönelik şartlar düzenlenmiştir. Bu şartlar tesis edilerek iç kontrol sistemi sağlıklı bir şekilde kurulana kadar İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanarak bu kapsamda yürütülecek faaliyetlerin takvime bağlanması gerekmektedir.

Afyonkarahisar Belediyesinde iç kontrol sisteminde gözlemlenen eksiklikler şu şekilde özetlenebilir:

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenerek personele duyurulmamaktadır. Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenip eğitim faaliyetleri planlaması yapılmamıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrollere yönelik olarak belirlenmiş ilave politika ve prosedürler yoktur. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’da yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler de belirlenmemiştir.

İdarenin harcama birimlerince, mevzuatında belirtilen şekilde ön mali kontrol yapılmamakta; gerçekleştirme görevlileri tarafından, ödeme emri belgesi üzerine “kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşülmemektedir. Mevzuatında belirtilen tutarı aşan taahhüt evrakları ile sözleşme tasarılarının Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından ön mali kontrolü yapılmamaktadır.

İdare, stratejik amaç ve hedeflerine yönelik riskleri yıllık olarak belirlememektedir. Dolayısıyla, bu risklerin gerçekleşme olasılığını ve muhtemel etkilerini analiz edememekte, risklere karşı alınacak önlemleri belirleyememektedir. İdarede, iç denetim birimi kurulmamıştır. Bu nedenle, iç denetim raporlaması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Afyonkarahisar Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırılması, dosyalanması, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemleri tamamlanmamış ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgileri güncellenememiştir.

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre:

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması

esastır. “Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Yönetmelik’in “Taşınmazların numaralandırılması” başlıklı 8’inci maddesine göre:

Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilecektir.

Yönetmelik’in “Dosyalama” başlıklı 9’uncu maddesinde; kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya oluşturulacağı, dosyalama işleminin nasıl yapılacağı, hangi tasarruf işlemi için ne tür belgelerin ekleneceği ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesine göre:

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi ve yeniden değerlendirme

yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin halihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebep olunmuştur.

BULGU 2: Taşınmaz Takas İşlemlerinin Mali Tablolara Yansıtılmaması

Afyonkarahisar Belediyesi maddi duran varlıklarında kayıtlı taşınmazların, gerçek veya tüzel kişilere ait taşınmazlar ile takas edilmesi işlemlerinin kurum muhasebe kayıtlarına yansıtılmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin (h) bendinde; "mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek" belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış olup 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Trampa yolu ile kamulaştırma" başlıklı 26'ncı maddesinde de; mal sahibinin kabul etmesi halinde kamulaştırma bedeli yerine, idarenin kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarının verilebileceği, kamulaştırma bedeli yerine verilecek taşınmaz malın değerinin, idarenin ihale komisyonunca yoksa bu amaçla kuracağı bir komisyonca tespit edileceği, taşınmaz mal bedelleri arasındaki farkın taraflarca nakit olarak karşılanacağı, ancak idarenin vereceği taşınmaz malın değerinin, kamulaştırma bedelinin yüzde yüzyirmisini aşamayacağı şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde, her türlü ekonomik değerin muhasebeleştirilmesi gerektiği ve her muhasebe kaydının belgeye dayanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde ise, maddi duran varlıkların muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ekonomik değeri olan her bir mali işlemin, dayanağı belgeler ile muhasebe kayıtlarına konu edilmesi gerekli olup Afyonkarahisar Belediyesi tarafından gerçekleştirilen taşınmaz trampa işlemlerinin de bu kapsamda mali tablolarda gösterilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; maddi duran varlıklarında kayıtlı taşınmazların, gerçek veya tüzel kişilere ait taşınmazlar ile takas edilmesi işlemlerinin muhasebe kayıtlarına yansıtılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı bilançosunun, Maddi Duran Varlıklar yönünden hatalı bilgi içermesine sebep olunmuştur.

Tablo 8: 2020 Yılı İçerisinde Yapılan Taşınmaz Takasları

Alınan Mevki	Ada	Parsel	Alınan Alan	Verilen Mahalle Ada, Parsel	Verilen (M2)
Umurbey (Burmali)	366	72	728,00 M2	Çetinkaya 1879 / 1	4.406,71 M2
Kanlıca	3647	1	902,00 M2	Çetinkaya İmar 3110 Ada 1 Parsel	7.903,00 M2
Kanlıca	3747	1	1.668,00 M2		
Kanlıca	3747	2	1.400,00 M2		
Kanlıca	3769	1	1.600,00 M2		
Kanlıca	3769	2	2.062,00 M2		
Kanlıca	3772	2	1.141,00 M2	Çetinkaya İmar 2995 Ada 1 Parsel	470,00 M2
Kanlıca	3773	1	2.167,00 M2		
Kanlıca	3773	2	2.100,00 M2		
Kanlıca	3778	1	1.443,00 M2		
Kanlıca	3778	2	925,00 M2	Çetinkaya İmar 2853 Ada 4 Parsel 30 no.lu Bağımsız Bölüm	921,57 M2
Maraşal Fevzi Çakmak	3674	2	700,00 M2		
Maraşal Fevzi Çakmak	3684	1	9,00 M2		
Maraşal Fevzi Çakmak	3812	2	35,00 M2	Çetinkaya İmar 2853 Ada 4 Parsel 31 no.lu Bağımsız Bölüm	836,87 M2
Maraşal Fevzi Çakmak	3814	1	84,00 M2		
Maraşal Fevzi Çakmak	3855	1	75,00 M2		
Maraşal Fevzi Çakmak	3858	1	17,00 M2		

Maraşal Fevzi Çakmak	3881	4	61,00 M2		
Maraşal Fevzi Çakmak	3893	1	13,00 M2		
Maraşal Fevzi Çakmak	3895	1	45,00 M2		
Maraşal Fevzi Çakmak	3903	2	111,00 M2		
Fatih	2715	5	2.027,00 M2		
Fatih	2715	6	1.368,00 M2		
Fatih	2715	7	362,00 M2		
Çetinkaya	797	60	750,00 M2	Çetinkaya 797 Ada 112 (B Blok 1. Kat D Giriş 1 Bağ. Böl.),	177,60 M2
				Çetinkaya 797 Ada 112 (B Blok D Giriş 5. Kat 9 Bağ. Böl.),	177,60 M2
Örnekevler	77	9 (1,2,3,4,5,6,7,8,11,12 Bağ. Böl.)	554,00 M2	Çetinkaya 797 Ada 112 (B Blok 6. Kat D Giriş 11 Bağ. Böl.)	177,60 M2
Esentepe	2757	17	4.904,81 M2	Zafer 122 Ada 29 Parsel	3.669,17 M2
Karaman	4944	12	129,98 M2 Hisse	Erenler 178 Ada 2 Parsel	756,01 M2
Selçuklu	1550	1	2.517,49 M2 Hisse	Çetinkaya İmar 797 Ada 112 (B Blok 1. Kat E Giriş 1 Bağ. Böl.)	159,81 M2
				Çetinkaya İmar 797 Ada 112 (B Blok 2. Kat F Giriş 4 Bağ. Böl.),	174,56 M2
				Çetinkaya İmar 797 Ada 112 (B Blok 6. Kat F Giriş 16 Bağ. Böl.),	174,56 M2
				Ertuğrulgazi 4515 Ada 6 Parsel,	702,63 M2
				Ertuğrulgazi 4515 Ada 7 Parsel	599,79 M2

BULGU 3: İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İdarece, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilmiş, ancak bu tahsis işlemleri muhasebeleştirilmemiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı;

İfade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsis edilen binalar, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmek suretiyle idarenin muhasebesine dahil edilecektir.

Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgisine göre,250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortismana tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına Alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 94 adet taşınmazdan muhasebe kayıtlarında yer alan 23 adet arsa ve

23 adet bina olmak üzere toplam 46 adet taşınmaz için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda bu taşınmazların halen İdarenin kullanımında görüldüğü tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortismanla tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 4: Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca İdareye taşınmaz tahsis edilmiş, ancak, İdarece tahsis alınan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtları yapılmamıştır.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı;

ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsise konu edilen/tahsis alınan binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilecektir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği Belediyeye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına borç ve 500-Net Değer

Hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarının 500- Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarından İdareye tahsis edilen 24 adet arsa ve 8 adet bina olmak üzere toplam 32 adet taşınmazın yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve söz konusu kaydın yapılmaması nedeniyle tahsisli taşınmazların bilgisinin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortisman tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 5: İdare Taşınmazları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Muhasebede Kayıtlı Değerine Eklenmemesi

İdarenin taşınmazları için yapılan değer arttırıcı nitelikteki bakım ve onarım giderleri ilgili Tebliğ'de belirtilen limitin üstünde olmasına rağmen varlığın kayıtlı değerine eklenmemiş ve doğrudan giderleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin atıf yaptığı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 27'nci maddesinde de ifade edildiği üzere; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilip amortisman hesaplamasında dikkate alınması gerekmektedir. Bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamaları gider olarak kaydedilecektir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 11'inci maddesinde de taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamaların, taşınmazın değerine ekleneceği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda düzenlenen Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (sıra no: 47) ilgili hükümlerine göre de taşınmaz varlıklar için yapılan 34.000,00 TL'yi aşan harcamalar

değer arttırıcı harcama olarak kabul edildiği için, taşınmaz varlığın maliyet bedeline eklenmesi ve yıl sonunda toplam tutar üzerinden aynı şekilde amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, duran varlıklar için yapılan harcamalardan belirtilen limitleri aşanlar değer arttırıcı harcama olarak kabul edilecektir. Diğer bir ifade ile mezkûr Tebliğ'de belirtilen limitin üzerindeki harcamalar değer arttırıcı harcama olarak kabul edilip varlığın kayıtlı değerine eklenecek ve ilgili maddi duran varlık hesabında muhasebeleştirilecektir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı nitelikteki bakım ve onarım giderlerinin Tebliğ'de belirtilen limitin üstünde olmasına rağmen varlığın kayıtlı değerine eklenmediği, söz konusu harcamaların doğrudan gider olarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; mevzuata uygun işlem yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarında 252-Binalar Hesabı açısından 1.878.594,78 TL eksik, 630-Giderler Hesabı açısından da bu tutar kadar fazla bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 6: Kamu İdaresinin Arsa Satışlarının Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Kayıtların Yapılması

Muhasebe kayıtlarında yer alan veya almayan arsaların satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde hatalı uygulamalar yapılmıştır.

a)Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan ve Peşin Olarak Satılan Arsaların İlgili Hesabından Kayıtlı Değeri Değil Satış Bedeli Üzerinden Çıkış Yapılması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250-Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 189 uncu maddesine göre; peşin olarak satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması, kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/olumsuz farkların 600/630 no.lu hesaplara, satış bedellerinin ise 100-Kasa Hesabı veya 102-Bankalar Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

Taşınmaz satışlarına ve kayıtlarına ilişkin yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından muhasebede kayıtlı arsaların satış işlemlerinde satış tutarı kadar 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak kaydı yapıldığı, yine satış tutarı kadar

127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına borç ve alacak kaydı yapıldığı görülmüştür. Söz konusu satış işlemlerine ilişkin kayıtlı değeri 1.608.501,00 TL tutarındaki 7 adet arsa peşin olarak 8.677.321,90 TL'ye satılmıştır.

Ancak yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre bu satış işlemlerinin satılan arsa ve arazilerin kayıtlı değeri olan 1.608.501,00TL kadar 250-Arazi ve Arsalar Hesabına, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark olan 7.068.820,90 TL kadar 600 Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli olan 8.677.321,90 TL tutarın ise 100- Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; mevzuata uygun kayıtların yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarında 600-Gelirler Hesabı ve 250-Arazi ve Arsalar Hesabının 7.068.820,90 TL eksik görünmesine sebep olunmuştur.

b)Muhasebe Kayıtlarında Yer Almayan Arsaların Satış İşleminde Sonra Net Değer Hesabına Kaydedilmeden İlgili Hesabından Çıkış Yapılması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 187'nci maddesinde henüz kayıtlara alınmamış olan maddi duran varlıklardan herhangi bir nedenle elden çıkarılanlar, öncelikle elden çıkarma değerleriyle, ilgili maddi duran varlık hesabı ve 500-Net Değer Hesabına kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirileceği hükmü yer almaktadır.

Taşınmaz satışlarına ve kayıtlara ilişkin yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından muhasebede kayıt altına alınmayan satış işlemlerinde satış tutarı kadar 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak kaydı yapıldığı, yine satış tutarı kadar 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına borç ve alacak kaydı yapıldığı görülmüştür. Söz konusu satış işlemlerine ilişkin taşınmazlar peşin olarak 2.442.903,37 TL'ye satılmıştır.

Henüz kayıtlara alınmamış olan söz konusu taşınmazların önce satış tutarı kadar 250-Arazi ve Arsalar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmazların değerlendirme işlemleri için envanter çalışmalarının başlatıldığı ve çalışmalar tamamlandıktan sonra öneri doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının

ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarında 500-Net Değer Hesabı ve 250-Arazi ve Arsalar Hesabının 2.442.903,37 TL eksik görünmesine sebep olunmuştur.

BULGU 7: Geçici Kabulü Yapılmayan Yapım İşlerinin Dönem Sonlarında Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılması

İdarenin yapım işlerine ait harcamalarının geçici kabul işlemi yapılmıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekirken dönem sonlarında hesap ters kayıtla bakiye vermeyecek şekilde kapatılmakta, dönem başında ise toplam iş tutarlarından geri kalan tutarlar hesaba kayıt edilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204'üncü maddesinde; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in 205'inci maddesine göre; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin yapım işlerine ait belge ve kayıtlar incelendiğinde, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yapım işlerine ait 287.562,70 TL'nin geçici kabulü yapılmadan dönem sonunda ilgili duran varlık hesaplarına aktarımının yapıldığı tespit edilmiştir. Hâlbuki, mevzuatında belirtildiği üzere, yapım işi harcamalarının, öncelikle 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, işin kabulü ya da tamamlanması durumunda ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekirdi.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; geçici kabulü yapılmayan yapım işlerinin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesinin sağlanacağı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı bilançosunda, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı açısından 287.562,70 TL eksik; 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı açısından 127.927,60 TL ve 252-Binalar Hesabı açısından 159.635,10 TL ise fazla bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 8: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Kayıtlı Varlıkların Satış İşleminde Sonra Muhasebe Çıktılarının Yapılmaması

2020 yılı içerisinde,294-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlık ve Stoklar Hesabında kayıtlı taşınırlardan bir kısmı satılmış, ancak, söz konusu satıştan sonra 294-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlık ve Stoklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına gerekli kayıtlar yapılmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde; 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in, Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlık ve Stoklar Hesabının işleyişinin düzenlendiği 225'inci maddesinde ise: Satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan olumlu farkın bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan olumsuz farkın bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç; bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle elden çıkarılanların satış bedelinin 100-Kasa Hesabına, 102-Banka Hesabına veya ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarının 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, kayıtlı değerinin bu hesaba alacak; ayrıca, satış değerinin 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; 294-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlık ve Stoklar Hesabında kayıtlı varlıkların satılması durumunda ilgili muhasebe kayıtlarının da yapılması gerekmektedir. Belirtilen muhasebe kayıtlarının yapılması ile İdarenin mali tablolarının da doğru bilgi içermesi sağlanmış olacaktır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; 294-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlık ve Stoklar Hesabında izlenen bazı taşınırların 2.626.704,54 TL'ye satışı yapıldığı halde, 294-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlık ve Stoklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına gerekli kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; gerekli kayıtların yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı bilançosunda, 294-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlık ve Stoklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı yönünden hatalı bilgi içermesine sebep olunmuştur.

BULGU 9: Bazı Harcamalara Ait KDV'lerin Hatalı Olarak İndirime Konu Edilmesi

İdarenin İşletme, Su İşleri ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüklerinin tüm mal ve hizmet alım işlerinde yüklenicilere yapılan ödemelerde 191-İndirilecek KDV Hesabı kullanılmıştır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının 3/g bendinde;

"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 hizmetleri, ..." hükmü yer almaktadır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "B. VERGİNİN KONUSU İLE İLGİLİ ÇEŞİTLİ HUSUSLAR" başlıklı bölümünün "2. Kamu kurum ve kuruluşları, dernek ve vakıflar ile mesleki kuruluşların vergilendirilmesi" başlığı altında;

"2.1. Genel Olarak

3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.

Gelir Vergisi Kanununun 70 inci maddesi kapsamına giren mal ve hakların kiralanması işlemleri Kanunun (1/3-f) maddesine göre KDV'ye tabidir. Ancak yukarıda sayılan kuruluşların, iktisadi işletmelerine dahil olmayan gayrimenkullerinin kiraya verilmesi işlemleri Kanunun (17/4-d) maddesine göre vergiden istisnadır.

Öte yandan yukarıda sayılan kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşlar, iktisadi işletme olarak mütalaa edilir. Bunların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetleri vergiye tabi tutulur. Bu çerçevede belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olurlar." ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde anlaşılacağı üzere; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda katma değer vergisi mükellefi olmadığı açıktır. Dolayısıyla, yasal düzenlemede kurumsal olarak KDV mükellefi kılınmayan belediyeler yine yasal düzenlemede belirtilen katma değer oluşturan faaliyetleri icra etmeleri halinde, sadece belirtilen faaliyetler açısından KDV mükellefi olmaktadır. Bu durumda, belediyelerin yukarıda belirtilen katma değer oluşturu alanların dışındaki harcamalarına ait KDV tutarları, indirim konusu yapılmaksızın doğrudan maliyet unsuru olarak gider ya da ilgili varlık hesaplarına kaydedilecektir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliği" 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." denilmektedir. Bu bağlamda;

Kurumun sadece, satış işlemlerinden katma değer vergisi tahsilatı yaptığı mal ve hizmetin üretiminde, üretim girdisi olarak kullanılan mal ve hizmet alımları nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan giderin KDV'sinin indirim konusu yapılması, bunların dışındaki mal ve hizmet alımlarına ilişkin KDV'nin ise indirim konusu yapılmaksızın doğrudan malın veya hizmetin maliyetine eklenmesi ve gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Afyonkarahisar Belediyesi kurumsal olarak KDV mükellefi olmadığı gibi KDV tahsilatına konu olan mal ve hizmet satışı da sınırlıdır. Bu nedenle, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'ndeki düzenlemeler de

dikkate alındığında, katma değer vergisi mükellefi olmayan Belediyenin indirim hakkı doğurmayan KDV tutarlarını 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında değil bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarında takip etmesi gerekmektedir.

İdarenin 2020 yılı hesabının incelenmesi neticesinde, İşletme, Su İşleri ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüklerinin temizlik hizmeti alımlarında yüklenicilere yapılan ödemelerde 191-İndirilecek KDV Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde belirtildiği üzere belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olacaklardır. Bu nedenle, ilgili müdürlüklerin harcamalarından ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; mevzuata uygun işlem yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı, 630-Giderler Hesabı, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ve ilgili varlık hesaplarında hatalı bilgi oluşmuştur.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen alımlar İdare açısından satışa konu olmayan ve kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış (mal veya) hizmetlerdir. Bu durumda yapılan ödemelere ait KDV tutarları 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına değil, bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmelidir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yazılım ve Lisans Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi

İdarece satın alınan yazılım ve lisanslar, ilgili varlık hesabına kaydedilmek yerine doğrudan giderleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabına ilişkin hesabın niteliğinin belirtildiği 210'ncu 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 belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin hesabın niteliğinin belirtildiği 214'üncü maddesinde ise; hesabın, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

2020 mali yılına ilişkin hesap ve işlemlerin incelenmesi sonucunda; İdarece satın alınan yazılım ve lisansların ilgili varlık hesabına kaydedilmek yerine doğrudan giderleştirildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; gerekli kayıtların yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı bilançosunda, 260-Haklar Hesabı ve 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından 43.894,14 TL tutarında hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 2: İdarece Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

Bir yıllığına kiralanan taşınmazların tüm kira bedeli, sözleşmesi gereği peşin ödenmiş ve ödenen tutarın tamamı ödeme tarihi itibarıyla 630-Giderler Hesabına kaydedilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 144'üncü maddesinde, 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 146'ncı maddesine göre: Peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630-Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına borç; ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-

Gider Yansıtma Hesabına alacak; ayrıca Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabında kayıtlı tutarlar ilgili oldukları ay sonlarında gider olarak tahakkuk ettirilmesi amacıyla bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in 217'nci maddesinde, 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının, dönem içinde ödenen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 219'uncu maddesine göre: Peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630-Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba borç; ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak; ayrıca, bu hesapta kayıtlı tutarlardan takip eden dönemde gider hesaplarına yansıtılması gerekenler, dönem sonunda bu hesaba alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Bir yıllığına kiralanın taşınmazların tüm kira bedelinin, sözleşmesi gereği peşin ödendiği; ödenen tutarın tamamının ödeme tarihi itibarıyla 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Halbuki, Şubat 2020 tarihi itibarıyla, peşin ödenen 33.994,36 TL'nin 2.832,86 TL'si 630-Giderler Hesabına; 28.349,50 TL'si 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına; 2.812,00 TL'si ise 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına kaydedilmeli; sonrasında da, tahakkuk vadesine göre hesaplar arası aktarmalar yapılmalıydı.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; mevzuata uygun işlem yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulguda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle dönem sonunda, 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabında ve 630 Giderler Hesabında 2.812,00 TL'lik hata oluşmuştur.

BULGU 3: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare taşınmazlarının kiraya verilmesi işlemleri muhasebe kayıtlarına alınmamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile ilgili 475'inci maddesinde, bu hesabın; kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, yine aynı Yönetmelik'in 476'ncı maddesinde, Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre, kiraya verilen taşınmazların 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, kiraya verilen idare taşınmazlarının muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların güncel halinin muhasebe kayıtlarına alındığı anlaşılmıştır.

İdarenin mali tablolarında doğru bilgi yer alması için, kiraya verilen İdare taşınmazlarının 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

İdarenin 2020 yılı yevmiye defterinde toplam 24 adet yevmiye numarası boş bırakılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında; İşlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni” başlıklı 44'üncü maddesinde ise; Yevmiye defterinin, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olduğu, yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemlerin muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2020 yılı yevmiye defterinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak toplam 24 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; muhasebe kayıtlarını yapan personelin uyarıldığı, öneri doğrultusunda boş yevmiye bırakılmamasının sağlanacağı ve mevzuata uygun işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması ortaya iki ihtimalli bir durum çıkarmaktadır. Birinci ihtimal; sistemin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci ihtimal ise; bilişim sistemin elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarında boşlukların bilinçli bir şekilde bırakılması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir.

Netice olarak; yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemeler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. 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 gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da; Muhasebe yetkililerinin, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında

belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında, 320- Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından 320-Bütçe Emanetleri Hesabında takibi yapılan borçların, kayıtlara alınma sırasına göre ödemesinin yapılması sağlanarak mevzuata uygun işlem yapılacağı belirtilmiştir.

320-Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 6: İdarenin Gecekondu Fonundaki Paralarının Fonun Amacı Dışındaki Harcamalarda Kullanılması

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 13'üncü maddesi;

“12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla :

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekondular ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” şeklindedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondular fonu kapsamındaki gelirlerinin idarenin mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulama ise mevzuatına aykırıdır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; takip eden yıllarda gecekondular fonu kapsamındaki gelirlerin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Netice itibarıyla, İdarenin gecekondular fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Bankadan Ödenmesi Gereken Tutarların Kasadan Ödenmesi

Mevzuatı uyarınca hesaba aktarma suretiyle bankadan yapılması gereken birtakım ödemeler kasadan yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100-Kasa Hesabına ilişkin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 50'nci maddesi (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde; muhasebe birimi veznelerince tahsil edilen teminat ve depozitolarından alındığı gün iade edilmesi gerekenlerin, belirlenen limit dâhilindeki mutemet avansları ve emanet niteliğindeki (bütçe emanetleri hesabında kayıtlı tutarlar hariç) diğer ödemelerin ve kasadan yapılması bildirilen diğer ödemelerin kasadan veya çek düzenlenmek suretiyle bankadan yapılacağı, bunların

dışındaki ödemelerin ise hesaba aktarma suretiyle bankadan yapılacağı belirtilerek kasadan yapılabilecek ödemeler sayılmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; meclis huzur hakkı, encümen ödenekleri, su teminatları ve yurtiçi görev yolluğu gibi ödemelerin kasadan yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 50'nci maddesinin "Kasadan yapılacak ödemeler ve düzenlenecek belgeler" bendinin 3'üncü alt bendinde; kasadan yapılması bildirilen diğer ödemelerin yer aldığı ve bu nedenle kasadan yapılması bildirilen diğer ödemelerden, bütün ödemelerin kasa limiti dahilinde yapılabileceğinin anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Ancak, İdarenin konu hakkındaki değerlendirmesine katılmak mümkün değildir.

Zira; Yönetmelik sayma yolu ile kasadan yapılabilecek ödemeleri belirtmiş olup, istisnai olarak da Bakanlıkça kasadan yapılması bildirilen diğer ödemeler tabirini kullanmıştır. Burada önemli olan konu, kasadan yapılabilecek ödemelerin istisnai bir uygulama olduğu ve sayma yoluyla belirtilenler ve Bakanlıkça kasadan yapılması bildirilen diğer ödemeler olmadıkça bu ödeme yönteminin kullanılamayacağıdır. Kasadan yapılması gereken diğer ödemelerin ne olduğu belirtilmediğinden İdareye katılmak mümkün değildir.

Sonuç olarak, hesaba aktarma suretiyle bankadan yapılması gereken ödemelerin, kasadan yapılmasının mevzuata uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Alt Yapı Hizmeti Yerine Getirilmeden Konut Arsası Üretilmesi

İdare tarafından konut arsası üretmek amacıyla yapılan imar düzenlemeleri, alt yapı işlemleri tamamlanmadan gerçekleştirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Arsa ve konut üretimi" başlıklı 69'uncu maddesinde: belediyelerin düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirebilmek konularında yetkili olduklarına dair hükümler yer almaktadır.

İmarlı arsa üretimleri ile ilgili olarak yapılan incelemelerde, söz konusu yerlerin alt yapı işlemlerinin yapılmadığı, Belediye tarafından alınan düzenleyici karar ile statülerinin değiştirildiği görülmüştür. Ancak, 5393 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesinde de ifade edildiği üzere, belediyelerin arsa üretimini yapabilmesi ancak alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesinden sonra mümkün olmaktadır. Hal böyle olunca, statüsü değiştirilerek arsa niteliği kazanan yerlerin mülkiyet hakkına sahip olanların, söz konusu arsaların üzerinde yapılaşma yapabilmesi ilgili mevzuat uyarınca kabil olmasına rağmen Belediye tarafından bu hizmetler sunulmadığından fiilen konut yapılaşmasına gidilemeyecektir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre sosyal altyapı ve teknik alt yapının tanımını yaptıktan sonra, imar planlarında ayrılan sosyal altyapı alanlarının gerçekleştirilmesi ve teknik altyapı hizmetlerinin ilgili kurum ve kuruluşlarca yapılabilmesi için imar yollarının boşaltılması veya kamulaştırılmasının gerektiği, kamulaştırma bedellerinin büyük meblağlar tutması nedeniyle İdarece 3194 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin uygulanarak imar yolları ile sosyal altyapı alanlarının bedelsiz boşaltıldığı, boşaltılan alanlarda ilgili kurum ve kuruluşlarca amacına uygun yapılanmalar gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, 5393 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesinde de ifade edildiği üzere, belediyelerin arsa üretimini yapabilmesi ancak alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesinden sonra mümkün olmaktadır. Statüsü değiştirilerek arsa niteliği kazanan yerlerin mülkiyet hakkına sahip olanların, arsalarında yapılaşma yapabilmesi ilgili mevzuat uyarınca mümkün olmaktadır. İdarece bu hizmetler sunulmadığından fiilen konut yapılaşmasına gidilemeyecektir.

Belediye tarafından alt yapı hizmeti yerine getirilmeden arsa üretimi yapılmasının yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Ulusal Bayram Günlerinde Çalışan İşletmelerden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

2020 yılında ulusal bayram gününde faaliyet gösteren işyerleri olmasına rağmen tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı tahsil edilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarece, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı anlaşılmıştır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; ulusal bayramlarda çalışmak isteyen işletmelerden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı alınarak çalışmalarına müsaade edileceği belirtilmiştir.

Netice itibarıyla, İdarenin gelir kaybına uğramaması için mevzuatta belirtilen esaslar çerçevesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcıyla ilgili gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Bina ve Arsa Emlak Vergisi Matrahının Hatalı Hesaplanması ve Buna Bağlı Olarak İdarenin Gelir Kaybına Uğraması

İdarenin emlak vergisi tahakkuklarının incelenmesi neticesinde, emlak vergisi rayiç değerlerinin bina inşaat sınıflarının düşük olanlarından hesaplandığı anlaşılmıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde;

"Bina Vergisinin matrahı, binanın bu kanun hükümlerine göre tesbit olunan vergi değeridir."

"Mevzu" başlıklı 12'nci maddesinde;

"Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar bu kanun hükümlerine göre Arazi Vergisine tabidir. Aksine hüküm olmadıkça bu kanunun diğer maddelerinde yer alan arazi tabiri arsaları da kapsar."

"Vergi Değeri" başlıklı 29'uncu maddesinde;

“a) Arsa ve araziler için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler (turistik bölgelerdeki cadde, sokak veya değer bakımından farklı olanlar ilgili valilerce tespit edilecek pafta, ada veya parseller), arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi (kıraç, taban, sulak) itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre,

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanılmak suretiyle, hesaplanan bedeldir.” hükümleri yer almaktadır.

49 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin 3'üncü maddesinde;

“Bina vergi değerinin hesaplanmasında aşağıdaki yol izlenecektir.

- Binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakam çarpılacaktır.

- Bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa asansör, kalorifer veya klima tesisatı farkı ilave edilecektir. Bu ilave söz konusu rakamın asansör için %6'sı, kalorifer veya klima için de %8'i oranında olacaktır.

- Bu suretle bulunan toplam değerden Tüzüğün 23 üncü maddesinde belirtilen yıpranma payı düşülecektir.

- Yıpranma payı düşüldükten sonra kalan değere arsa veya arsa payının asgari ölçülere göre tespit edilen değeri ilave edilecektir.” denilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca 15.12.1982 tarihli ve 17899 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelde bina sınıfları; lüks sınıf, 1.sınıf, 2.sınıf, 3.sınıf, basit sınıf olarak belirlenmiştir. 71 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği ekinde; 2018 yılı için binaların m² normal inşaat bedelleri; çelik karkas, betonarme, yığma kargir, yığma yarı kargir bina, ahşap, taş duvar, gecekondü ve kerpiç olarak ayrı ayrı olarak belirlenmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden, tespit komisyonun emlak vergi değerlerini binaların inşaat bedellerinin sınıfına ve özelliklerine göre belirlemeli ve belirlenen bu tutara asansör ve kalorifer veya klima farkının eklenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

İldeki taşınmazların çoğunluğu betonarme ve dışı taş ile kaplı, lüks sınıf, 1. veya 2. sınıf olmasına rağmen İdare, bina inşaat maliyetleri hesabında çoğunlukla (yüzde 75'i) 3. sınıf yığma kargir bina değerlerini esas almıştır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından, tespit komisyonu oluşturularak emlak vergisi güncelleme çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, emlak vergisi matrahının gerçekçi tespit edilebilmesi için, bina sınıflarının ilgili Tebliğ ve Cetvele göre belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: İlan ve Reklam Vergisinin Tahakkuk ve Tahsil Edilmesine Yönelik Hatalı Uygulamalar Yapılması

Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren bazı işletmelerden ilan ve reklam vergisi alınmamış, beyanname vermediği tespit edilen iş yerleri için ise herhangi bir cezai işlem uygulanmamıştır.

a) Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bir Kısmından İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması

Aktif mükelleflerden örnekleme suretiyle seçilen iş yerlerinde yapılan denetimde belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yerlerinin bir kısmından ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı anlaşılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*İlan ve Reklam Vergisi*" başlıklı bölümünün "*Konu*" başlıklı 12'nci maddesinde;

"Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir."

Aynı Kanun'un "*Mükellef ve sorumlu*" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir."

Aynı Kanun'un "*Verginin tarhi ve ödenmesi*" başlıklı 16'ncı maddesinde ise;

“Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6’ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir,

İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4’üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler.

İlan ve Reklam Vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünden ilgili belediyeler gerekli usulleri ihdas edebilirler.” hükümleri bulunmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; aktif mükelleflerden örnekleme suretiyle seçilen iş yerlerinde yapılan denetimde 10 adet iş yerine ilişkin işletme tanıtım tabelaları için ilan ve reklam vergisi ödenmediği, ayrıca bu iş yerleri adına ilan ve reklam vergisinin tahakkuk işlemlerinin de yapılmadığı, belirtilen nedenle de vergi geliri kaybı olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; aktif mükelleflerden örnekleme suretiyle seçilen iş yerlerinde yapılan denetimde, 10 adet iş yerine işletme tanıtım tabelaları için ilan ve reklam vergisi beyannameleri alınarak tahakkuk kaydı oluşturulduğu, diğer iş yerleri için denetimlerin devam ettiği ifade edilmiştir.

Netice olarak,5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması esastır. Yine 5018 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun’a göre kamu görevlilerinin kamu alacağıının tarh, tahakkuk ve tahsil edilmesinde görev ve sorumlu oldukları kuşkusuzdur. Dolayısıyla, söz konusu verginin ilgili bütün işletmelerden tahakkuk ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

b) Yapılan Denetimlerde Süresinde Verilmediği Tespit Edilen İlan ve Reklam Vergisi Beyannameleri İçin İlgili İş Yerlerine Cezai İşlem Uygulanmaması

İdare tarafından yapılan denetimlerde ilan ve reklam vergisi mükellefi iş yerlerinden beyanname vermediği tespit edilen iş yerlerine herhangi bir cezai işlem uygulanmamıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Usul hükümleri" başlıklı 98'inci maddesinde;

"Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadilleri hükümleri uygulanır." hükmü yer almaktadır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Cezalar başlıklı 331'inci maddesinde;

"Vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenler, bu kitapta yazılı vergi cezaları (vergi ziyai cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılırlar." denilmektedir.

Diğer yandan, 213 sayılı Kanun'un 341'inci maddesinde, vergi ziyainın; mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade ettiği belirtilmiş, Kanun'un "Vergi ziyai cezası" başlıklı 344'üncü maddesinde ise, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyai cezası kesileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Usulsüzlüğün tarifi" başlıklı 351'inci maddesinde, usulsüzlük; vergi kanunlarının şekline ve usulüne ilişkin hükümlere riayet edilmemesi olarak tanımlanmış olup Kanun'un "Usulsüzlük dereceleri ve cezaları" başlıklı 352'nci maddesinde ise, vergi ve harç beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması halinde birinci derece usulsüzlük cezası kesileceği belirtilmiştir.

Öte yandan, 213 sayılı Kanun'un "Muhtelif cezayı istilzam etmesi" başlıklı 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise, cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyai ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca mükellef veya sorumluların, 2464 sayılı Kanun kapsamında bulunan vergi ve harçlara ilişkin beyannamelerini süresi içinde vermemiş olması halinde, vergilendirme ile ilgili ödevlerin zamanında yerine getirilmemesi halinin vuku bulacağı, söz konusu hallerin de verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesine sebebiyet vereceği değerlendirilmektedir. Bu suretle ilgililer hakkında 213 sayılı Kanun'da

belirtilen vergi ziyayı ve usulsüzlük cezalarının Kanun'un "Muhtelif cezayı istilzam etmesi" hükmü nazara alınarak uygulanması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında olmak üzere, ilan ve reklam vergisi beyannemelerine ilişkin cezai işlem olarak herhangi bir tahakkuk veya tahsilatın olmadığı görülmüştür. Konuya yönelik olarak İdare yetkililerinden alınan şifahi bilgilerde, gerçekleştirilen yoklama denetimlerinde tespit yapılan iş yerleri için beyannamenin tespit sırasında alınarak herhangi bir cezai işlem uygulanmadığı ifade edilmiştir.

Bu nedenle, İdarece gerçekleştirilen yoklama denetimlerinde 2464 sayılı Kanun'un "Verginin tarhı ve ödenmesi" başlıklı 16'ncı maddesinde hüküm altına alınan sürelerde mükellef veya sorumlular tarafından verilmesi gereken ilan ve reklam vergisine ilişkin beyannamelerin anılan sürelerde verilip verilmediğine yönelik tespit yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, süresinde verilmeyen ilan ve reklam vergisi beyannameleri için yoklama denetimlerinde yapılan tespitlere ilişkin cezai işlem uygulanarak gerek İdarenin gelir kaybı yaşamaması gerekse denetimlerin caydırıcılığına yönelik etkinin azaltılmaması gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; aktif mükelleflerden örnekleme suretiyle seçilen iş yerlerinde yapılan denetimde, ilan ve reklam vergisi beyannamesi vermediği anlaşılan 10 adet iş yerine vergi ziyayı ve usulsüzlük cezaları uygulandığı ve diğer iş yerleri için gerekli denetimlerin devam ettiği belirtilerek bulgumuza göre işlem yapıldığı bildirilmiştir.

Netice olarak, Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yerlerinden ilan ve reklam vergisi beyannamelerini süresinde vermediği tespit edilen iş yerlerine cezai işlem uygulanması gerekmektedir.

BULGU 12: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmeler olması nedeniyle işyeri açma izni harçlarında eksik tahsilat gerçekleşmiş ayrıca ruhsat almadan faaliyette bulunduğu tespit edilen işletmelere kapatma cezası verilmemiştir.

a) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerine Kapatma Cezası Verilmemesi

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmeler olmasına rağmen bu iş yerlerine kapatma cezası verilmemiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır..."

Yönetmelik'in "Ruhsatın düzenlenmesi" başlıklı 12'nci maddesinde;

Sihhî işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1'de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir.

... "

Yönetmelik'in "İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde ise;

"İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir. İşyerinin bu süre içinde kontrol edilmemesi halinde ruhsat kesinleşir. Kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir.

Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda da görüleceği üzere; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek iş yerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir. Diğer yandan, başvurunun Yönetmelik'te öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilmekte olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan iş yerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılması zorunludur. Bu durumda herhangi bir süre verilmesi de söz konusu değildir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye zabıta ekiplerince ruhsatsız çalıştırılan iş yerleri tespit edildiği halde süre tanınarak ihtar verildiği görülmüştür. Halbuki, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, iş yerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilmesi mümkün olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaksızın faaliyet gösteren işletmelere süre verilmesi yasal düzenlemeye aykırıdır.

b) Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmeler olması nedeniyle işyeri açma izni harçlarında eksik tahsilat gerçekleşmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “İşyeri Açma İzni Harcı” başlıklı 81'inci maddesinde;

"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işyerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

İdarenin 2020 yılı hesabı kapsamında, Zabıta Müdürlüğünden alınan verilerin incelenmesi neticesinde; Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2019 tarihi itibarıyla 4842 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu iş yerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edildiği; ancak Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan işyeri çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde ise 8815 aktif işletmenin kayıtlı olduğu; dolayısıyla, toplam 3973 adet iş yerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiğinin ortaya çıktığı; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespitleri sonrasında, İdare tarafından, daha sıkı denetim yapılarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmelere İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesi hükümleri doğrultusunda işlem yapılmasının sağlanarak mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, Belediyenin yetki ve görev alanındaki iş yerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmesine rağmen söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılmamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre;

Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,

İfade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Ayrıca Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.

(2) Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar, her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.

(3) İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir." düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmiştir.

Tablo 9: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si

Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL
Büyükşehir belediyeleri dışında kalan il belediyelerinin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan ve il belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği belediyeler tarafından, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmesine rağmen söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilatına yönelik çalışmalara ilişkin uygulama eksiklikleri olduğu, belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden tüm telekomünikasyon firmalarından geçiş hakkı ücreti tahsil edilmediği, bu konuda gerekli çalışmaların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından, telekomünikasyon firmalarına tebligat gönderildiği ve çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Netice olarak, İdarenin gelir kaybının önlenmesi için altyapı geçiş hakkı bedellerinin, takip ve tahsil edilmesine yönelik çalışmaların tamamlanması kamu yararına olacaktır.

BULGU 14: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

İdare tarafından kiraya verilen iş yerlerinin çevre temizlik vergisi tahakkuku ve tahsilatı yapılmamıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, üçüncü fıkrasında verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımını ile başladığı belirtilmektedir.

Mezkûr maddenin sekizinci fıkrasında ise, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı; tahakkuk eden verginin, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edileceği; iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından kiraya verilen 122 adet iş yerinden 70 tanesi için çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydı yapıldığı, geriye kalan 52 adet iş yeri için herhangi bir tahakkuk işlemi tesis edilmediği, dolayısıyla söz konusu verginin tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 30 adet iş yeri için çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydı yapılarak kayıtlara alındığı, geriye kalan 22 adet kiralık yerin bankamatik ve verici istasyonu olduğu, bu nedenle, çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmediği belirtilmiştir.

Netice olarak; İdarenin gelir kaybına uğramaması, gelirlerini zamanında tahsil edebilmesi ve kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi amacıyla Belediye genelindeki iş yerlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların tespitinin ve buna bağlı olarak çevre temizlik vergisi kayıt ve tahakkuk işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: Dolu Olan Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Başka Bir Memurun Görevlendirilmesi ve Harcama Yetkililiğini Kullanması

İdarede özel kalem müdürlüğü kadrosu dolu olmasına rağmen başka bir müdürlük kadrosunda bulunan personel fiilen özel kalem müdürlüğü yaparak harcama yetkisini kullanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Harcama yetkilisi" başlıklı 63'üncü maddesinde; belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesindeki düzenleme de benzer şekildedir.

5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in "Harcama Yetkililerinin Belirlenmesi" başlıklı 2'nci bölümünde; 5018 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olarak belirlendiği, bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırmasının harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olduğu ifade edilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde; İdarede, 01.10.2020 tarihinde özel kalem müdürü kadrosuna atandıktan sonra fiilen başkan yardımcılığı yapan ve halen bu kadroda bulunan personel başka bir göreve atanmadığı sürece, halihazırda fiilen özel kalem müdürü olarak görev yapan personelin harcama yetkisini kullanması 657 ve 5018 sayılı Kanunlara uyarlı değildir.

Müdür kadrosunda bulunan personelin harcama yetkisini kullanması mevzuata uygun olmalıdır. Diğer bir ifade ile, ilgili mevzuatına göre, harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olması gerekmektedir. Söz konusu en üst yöneticinin ise mevzuatına uygun olarak müdür kadrosuna asaleten ya da vekaleten atanan kamu görevlisinin olması gerektiğinde tereddüt yoktur.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından, mevzuata uygun işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Netice itibarıyla, fiilen başkan yardımcılığı yapan özel kalemi müdürü başka bir kadroya atanmadığı sürece, başka bir memurun özel kalem müdürlüğü görevini fiilen yürütmesi ve harcama yetkisini kullanması mümkün değildir.

BULGU 16: Özel Kalem Müdürlüğü Dışındaki Müdürlüklerce de Temsil ve Tanıtma Bütçesinin Kullanılması

Belediye bütçesinde sadece başkanlık makamına ait olması gereken ve 900.03.06 kodunda izlenen Temsil ve Tanıtma Giderleri ödenekleri aynı zamanda, diğer birimlerin bütçesinde de tertip açılmak suretiyle kullanılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hüküm bulunmayan haller" başlıklı 508'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında; bütçeye ilişkin olarak bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan ve ihtiyaç duyulan hallerde, Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için yapılan düzenlemelerin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığı veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanan bütçe hazırlama rehberi olmadığından, Hazine ve Maliye Bakanlığının yaptığı düzenlemelerin esas alınması gerektiği açıktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri belediye giderleri arasında sayılmaktadır.

Diğer yandan, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin kapsam başlıklı 2'nci maddesinde: Yönerge'nin, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsayacağı; mezkûr Yönerge'nin 3'üncü maddesinde de, temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine tabi olduğu belirtilmiştir. Belediyenin üst yöneticisi sıfatı ile belediye başkanının, belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin kendi takdir yetkisinde bulunduğu görülmektedir.

2020-2022 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinin "Kurumsal sınıflandırma" başlıklı bölümünün genel esaslarında, "(...) *"Özel Kalem", üst yönetimi kapsayacak şekilde bütçelenecektir.*" hükmü yer almaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün B050MAH0740001/45181 sayılı ve 24.02.2006 tarihli Genelgesi'nde harcama yetkililerinin belirlenmesine ilişkin olarak;

"(...)4-Üst yönetimin giderleri, kurumsal sınıflandırmada özel kalem olarak kodlanan, ancak özel kalem müdürlüğü kadrosu bulunmayan idarelerde "02-Özel Kalem" kurumsal kodundan yapılacak giderlerde harcama yetkisinin il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı, tarafından kullanılması, 5018 sayılı Kanununun 31 inci maddesi hükmü uyarınca Bakanlığımızca uygun görülmüştür." ifadesi yer almıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca; temsil ve tanıtma giderlerinin konu, kapsam ile miktarının belediye başkanı tarafından tayin ve takdir edilmesi, ilgili düzenlemelere istinaden de üst yönetim giderlerinin özel kalem kurumsal kodunda bütçelenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, 900.03.06 Temsil ve Tanıtma Giderleri kodunda izlenen

ödeneklerin yalnızca Özel Kalem Müdürlüğü tarafından kullanılması, başka herhangi bir harcama biriminin bütçesine 900.03.06 Temsil ve Tanıtma Giderlerine ilişkin ödenek konulmaması gerekmektedir.

Ancak, İdare tarafından Özel Kalem Müdürlüğü harcama birimi dışında 6 harcama biriminin bütçesine 900.03.06 Temsil ve Tanıtma Giderlerine ilişkin ödenek konulduğu ve toplamda 3 harcama birimi tarafından söz konusu 900.03.06 kodunda yer alan ödeneklerin kullanıldığı görülmüş olup ve söz konusu bütçe harcamaları, aşağıda yer alan tabloda gösterilmiştir:

Tablo 10: Temsil, Tören, Ağırlama Giderleri Tablosu

Sıra No	Birim Adı	Birim Kodu	Bütçe İle Verilen	Bütçe İle Harcanan
1	Özel Kalem Md.	2	75.001,00	112.386,91
2	İnsan Kaynakları Ve Eğt. Md.	4	7.000,00	11.252,52
3	Yazı İşleri Md.	31	50.000,00	38.441,29
4	Kültür Ve Sos. İşler Md.	43	7.600.000,00	3.193.086,48
5	Otopark Ve İşletme Md.	44	50.000,00	130.830,63
6	Muhtarlık Ve Sos. Hizm. Md.	47	350.000,00	73.705,48
7	Etüd Proje Md.	48	30.000,00	197.897,03

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; başkanlık makamına ait olması gereken temsil ve tanıtma giderleri ödeneklerinin diğer birimlerin bütçesinde de tertip açılmak suretiyle kullanılmayacağı, mevzuata uygun işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, belediye başkanının takdiri ve tayinine tabi temsil ve tanıtma giderlerinin, bütçede üst yönetimi kapsayacak şekilde özel kalem müdürlüğü için kodlanması ve söz konusu harcamaların mezkûr birim üzerinden yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile BEM BİR-SEN (Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan sosyal faaliyet, belediye imkanlarından yararlanma gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, “Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkanlarından Yararlanma” gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile Bem-Bir-Sen arasında akdedilen ve 01.01.2020-31.12.2021 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi'nin;

“Sosyal haklar ve eğitim” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“a) İşverenin kuruluşları ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/sürekli olmayan etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu vb.) üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması için görüşmeler yapılarak imkanlar nispetinde çözüme ulaşılır.

b) İşveren, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerde, işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde yapılmasına izin verir.

c) İşveren, iş veriminin yükseltilmesi amacıyla üyelerin mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmeleri için eğitimler yaptırır, bu çerçevede başka kurum veya kuruluşların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis eder.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; sosyal denge sözleşmesinden mevzuatında yer almayan sosyal faaliyet, belediye imkanlarından yararlanma gibi konulardaki düzenlemelerin çıkarılacağı belirtilmiştir.

Netice itibariyle, Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 18: Amatör Spor Kulübüne Taşınmaz Tahsis Edilmesi

İdare tarafından çeşitli tarihlerdeki meclis kararlarına istinaden mevzuata aykırı olarak spor kulüplerine taşınmaz tahsis edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde;

“Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde 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.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.”

Adı geçen Kanun’a dayanılarak çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemektir.”

“Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesi (1) numaralı fıkrasının (f) ve (ğ) bentlerinde;

f) Kamu idaresi: Tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri,

ğ) Tahsis: Mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise, Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılmasını”

“Tahsis yetkisi” başlıklı 4’üncü maddesinin (1), (2) ve (5) numaralı fıkralarında;

“(1) Özel bir hüküm olmaması durumunda kamu idareleri, tahsis işlemini Kanununun 47 nci maddesine dayanarak yapabilirler. Ancak mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların tahsisini; belediyeler, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15 inci maddesinin (h) bendine, il özel idareleri ise, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 64 üncü maddesinin (d) bendine göre yaparlar.

(2) Özel hükümler, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 47 nci maddesine göre, öncelikle uygulanır.

(5) İlgili kanunlarında tahsis yetkisine ilişkin özel hüküm bulunduğu hallerde tahsis işlemi, yetki verilen kurum, kuruluş veya kamu idaresi tarafından yapılır.”

“Tahsis yapılamayacak ve bedelsiz devredilemeyecek taşınmazlar” başlıklı 20’nci maddesi (1) numaralı fıkrasının (f) bendinde;

“Kamu idarelerince üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş taşınmazlar,” hükümleri yer almaktadır.

Görüleceği üzere, 5018 sayılı Kanun’da taşınmaz tahsisine ilişkin genel hükümlere yer verilmiş ve ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı tutulmuştur. Yine aynı şekilde adı geçen Yönetmelik’te de özel hükümlerin Kanun’un 47’nci maddesine göre öncelikle uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin tahsis işlemlerinde öncelikle 5393 sayılı Kanun hükümleri uygulanacak; burada hüküm bulunmayan hallerde ise Kanun’un 47’nci maddesi ve ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilecektir.

5393 sayılı Kanun’un belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkilerinin düzenlendiği 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Gerek 5393 sayılı Kanun gerekse Yönetmelik hükümleri doğrultusunda tahsis işleminin gerçekleştirilebilmesi için kendisine taşınmaz tahsis edilecek tarafın kamu kurum ve kuruluşları arasında yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla, bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün olmayan spor kulübüne meclis kararı ile taşınmaz tahsisi yukarıda yer alan hükümlere aykırılık teşkil etmektedir.

Her ne kadar belediyelerin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 5393 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinde, belediyelerin amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapabileceği ve gerekli desteği sağlayabileceği düzenlenmiş ise de, söz konusu taşınmaz tahsisinin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira mevzuata uygun taşınmaz tahsisi için yukarıda ifade edilen şartların varlığı gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediye Meclisinin çeşitli tarihlerdeki kararlarına istinaden 2 adet taşınmazın spor kulüplerine tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından; söz konusu spor kulüpleri ile görüşülerek tahsisin iptal edilmesi için gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, adı geçen spor kulüplerine yapılan tahsis işlemi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 19: Belediye Sınırları Dahilinde Ticari Taksi, Dolmuş ve Servis Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

Geçmiş dönemlerde tahsis edilen ve halen faal olarak kullanılan taksi, dolmuş ve servis plakaları mevzuata aykırı biçimde süresiz bir hak olarak kullanılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde; belediyelerin satım, hizmet, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yürütüleceği hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesi birinci fıkrasının (p) fıkrasında;

"Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek" denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin ikinci fıkrasının 9'uncu bendinde ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesi birinci fıkrasının 5'inci bendinde yer alan hükümler de, 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndakilere benzer düzenlemelerdir. Bu hükümlere göre, gerek 1580 sayılı Kanun'un yürürlük döneminde, gerekse 5393 sayılı Kanun'a göre, belediye hudutlarında yolcu taşınması ve toplu ulaşım ile ilgili görev, yetki ve hizmetler belediyelere verilmiş imtiyazlardır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyeler tekel niteliğinde hak ve imtiyazlara sahiptir.

Yasal düzenlemede belediyelere imtiyaz olarak verilmiş şehir içi yolcu taşıma hizmetlerinin yerine getirilmesi bizzat belediyece yapılmadığında, söz konusu kamu hizmeti, kanunlarda belirtilen yöntemlerle üçüncü kişilere gördürülebilecektir. Üçüncü kişilerin belirlenmesi ise, 2886 sayılı Kanun gereğince, rekabete açık, saydamlığı sağlanmış, süresi

belirli ihaleler yoluyla yapılması gerekmektedir. Belediye meclisince hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi yönünde karar verilmesi halinde, karardaki yöntemle göre (kira, imtiyaz vb.) ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri yetkili kişi ve kurullarca yerine getirilecektir. Bu çerçevede toplu ulaşım ve yolcu taşımaya ilişkin hizmetler bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin, bu hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesini ihale yapılmaksızın doğrudan meclis, encümen veya belediye başkanı kararıyla yapması veya kendisine ait imtiyazı süre belirtilmeksizin devrederek gerçekleştirmesi ya da ihaleyle olsa dahi süresiz satış şeklinde işlem yapması mümkün değildir.

Öte yandan, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürürlükte olduğu süre zarfında, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve İlçe Trafik Komisyonları" başlıklı 12'nci maddesindeki düzenleme ile; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilmiştir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 1'inci maddesinde;

"Bu Karar'da amaç; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmektir."

Karar'ın 2'nci maddesinde;

"Bu Karar, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 12'nci maddesi hükümlerine göre, İl Trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanır."

Karar'ın 3'üncü maddesinde

"Ticari Plaka verilebilmesi için;

1. Taksi, dolmuş ve minibüslerde; Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş ve ilgili meslek odasına, ilgili meslek odasının bulunmadığı yerlerde ise şoförler odasına üye olmak,

2. *Umum Servis araçlarında; Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçtiğini beyan etmiş ve ilgili meslek odasına, ilgili meslek odasının bulunmadığı yerlerde ise şoförler odasına üye olmak veya ticaret odalarına kayıtlı taşımacı şirketlerce şehir içinde taşımacılık yapmak.*

Taksi, dolmuş ve minibüs sahipleri, bu plakaları bu maddenin (1) numaralı bendinde sayılan şartları haiz kişilere, umum servis aracı sahipleri, bu maddenin (2) numaralı bendinde sayılan şartları haiz kişilere ve taşımacı şirketlere satabilirler.”

Karar'ın 5'inci maddesinde;

“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir.

a. İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur.

b. Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemlerde bir yılda altı defa verilebilir.

c. Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerde başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir.

Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir.

d. Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır.

Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara ticari plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.” düzenlemeleri yapılmıştır.

Mevzuatına göre, taksi plakaları ile servis plakalarının geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara süresi ve şartları belirtilmek suretiyle ihale edilmesi gerekir.

Belediye sınırları içinde İl Trafik Komisyonu tarafından verilen taksi, dolmuş ve servis plakalarında hak sahipliği için herhangi bir süre belirtilmemiştir. Süre belirtilmeksizin yapılan plaka tahsisleri 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 5'inci maddesine aykırılık taşımaktadır.

Ayrıca yukarıda da belirtilen ve 1983 yılından beri yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile kiralamalarda belirli süreler öngörülmüştür.

Belediye Kanunu'na göre, belediye sınırlarında, taksi, dolmuş veya servis ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması da belediyelerin vereceği izin veya hakka bağlıdır. Söz konusu plaka tahsisleri ise 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ve yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun yapılmamıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde;

- Dolmuş hatlarının İl trafik komisyonu kararı ile süresiz kullandırıldığı,
- Belediye tarafından ihaleyle verilen dolmuş hatlarında süre belirlenmediği,
- İhale yapılmadan meclis ve encümen kararı ile dolmuş hatlarının verildiği,
- Taksi ve servis plakalarının ise İl Trafik Komisyonunun kararı ile süre belirtilmeden verildiği;

Bu bağlamda; 243 adet dolmuş plakasının 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 18'inci maddeleri gereğince İl Trafik Komisyonu Kararlarıyla, 59 adet dolmuş plakasının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45'inci maddesi gereğince ihaleyle, 60 adet dolmuş plakasının Belediye Meclis ve Encümen Kararlarıyla, 220 adet ticari taksi plakasının İl Trafik Komisyon Kararlarıyla, 346 adet servis aracı plakasının ise İl Trafik Komisyon Kararlarıyla süresiz olarak tahsisinin yapıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Kanun gereği İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Ancak, mevzubahis kamu hizmetinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Toplu taşıma hizmetinin bu niteliği gözetildiğinde, bir kamu hakkının süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun değildir.

Dolayısıyla meclis ve encümen kararıyla ihalesiz verilen ya da süresiz şekilde ihale edilen ya da il trafik komisyonu kararı ile süresiz verilen toplu taşıma haklarının kazanılmış hak oluşturmayacağı açıktır.

Sonuç olarak, taksi, dolmuş ve servis ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması için belirlenen plakalara izin/ruhsat verilmesi işlemi; 5393 sayılı Kanun'da öngörülen imtiyaz ve kiralama usullerinden biri seçilerek, 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemelere göre ihale ile yapılmalıdır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından:

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19'uncu maddesinde, müktesep haklara halel gelmemek üzere belediye sınırları dahilinde; doğrudan yapılmak ve işletilmek şartıyla su, hava gazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl nehir, körfez ve sevahili mütecavire vapurları nakliyatını deruhte ifa etmenin belediyelerin hakları arasında sayıldığı; ancak belediyelerin bu işlemleri tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek ve şeraiti Devletçe müttehaz kaidelere muvafik olmak üzere imtiyaz da verebileceğinin düzenlendiği;

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (f) bendinde, toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmenin,

(p) bendinde, "kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayıları, bilet ücret ve tariflerini zaman ve güzergahlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol cadde, sokak, meydan vb yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlenmesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin" belediyelerin yetkileri ve imtiyazları arasında sayıldığı;

İdarenin, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma haklarını kiraya verme veya 67'nci maddesindeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği belirtilerek,

Yürürlükte bulunan 5393 sayılı Kanun'da belirtilen süreye uygun olarak mevzuat ve mahkeme kararları gereği aynı Kanun'un 15'nci maddesinde belirtilen sürelerle bağlı olarak işlemlerin yürütüldüğü;

Ticari plaka sahipleri tarafından, ticari plakaların belirli bir süre (49 yıllık süre) sonunda iptal edilerek Belediyenin uhdesine alınmasının kazanılmış haklara saygı ilkesine uygun olmadığı gerekçesi ile Afyonkarahisar İdari Mahkemesine davalar açıldığı, davaların devam etmekte olduğu ve dava sonuçlarının beklendiği belirtilmiştir.

Ancak, İdarenin değerlendirmesine katılmak mümkün değildir. Zira, bulguda da belirtildiği üzere Belediye Kanunu'na göre; belediye sınırlarında, taksi, dolmuş veya servis ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması belediyelerin vereceği izin veya hakka bağlıdır. Yasal düzenlemede belediyelere imtiyaz olarak verilmiş şehir içi yolcu taşıma hizmetlerinin yerine getirilmesi bizzat belediyece yapılmadığında, söz konusu kamu hizmeti, kanunlarda belirtilen yöntemlerle üçüncü kişilere gördürülebilecektir. Üçüncü kişilerin belirlenmesi ise, 2886 sayılı Kanun gereğince; rekabete açık, saydamlığı sağlanmış, süresi belirli ihaleler yoluyla yapılması gerekmektedir. Belediye meclisince hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi yönünde karar verilmesi halinde, karardaki yönteme göre (kira, imtiyaz vb.) ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri yetkili kişi ve kurullarca yerine getirilecektir. Bu çerçevede toplu ulaşım ve yolcu taşımaya ilişkin hizmetler bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin, bu hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesini ihale yapılmaksızın doğrudan meclis, encümen veya belediye başkanı kararıyla yapması veya kendisine ait imtiyazı süre belirtilmeksizin devrederek gerçekleştirmesi ya da ihaleyle olsa dahi süresiz satış şeklinde işlem yapması mümkün değildir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'a göre ise taksi plakaları ile servis plakalarının geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara süresi ve şartları belirtmek suretiyle ihale edilmesi gerekir.

Öte yandan, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürürlükte olduğu süre zarfında, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve İlçe Trafik Komisyonları" başlıklı 12'nci maddesindeki düzenleme ile; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilmiştir.

Belediye sınırları içinde İl Trafik Komisyonu tarafından verilen taksi, dolmuş ve servis plakalarında hak sahipliği için herhangi bir süre belirtilmemiştir. Süre belirtilmeksizin yapılan

plaka tahsisleri 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 5'inci maddesine aykırılık taşımaktadır.

Ayrıca 1983 yılından beri yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile kiralamalarda belirli süreler öngörülmüştür.

5393 sayılı Kanun'a göre; belediye sınırlarında, taksi, dolmuş veya servis ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması da belediyelerin vereceği izin veya hakka bağlıdır. Söz konusu plaka tahsisleri ise 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ve yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun yapılmamıştır.

Buna göre; İdare tarafından, geçmiş dönemlerde tahsis edilen ve halen faal olarak kullanılan taksi, dolmuş ve servis plakalarının mevzuata uygun biçimde kullandırıldığı iddia edilmiş olsa da;

-Dolmuş hatlarının İl trafik komisyonu kararı ile süresiz kullandırıldığı,

-Belediye tarafından ihaleyle verilen dolmuş hatlarında süre belirlenmediği,

-İhale yapılmadan meclis ve encümen kararı ile dolmuş hatlarının verildiği,

-Taksi ve servis plakalarının ise İl Trafik Komisyonunun kararı ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

Dolayısıyla meclis ve encümen kararıyla ihalesiz verilen ya da süresiz şekilde ihale edilen ya da il trafik komisyonu kararı ile süresiz verilen toplu taşıma haklarının kazanılmış hak oluşturmayacağı açıktır.

Sonuç olarak, taksi, dolmuş ve servis ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması için belirlenen plakalara izin/ruhsat verilmesi işlemi; 5393 sayılı Kanun'da öngörülen imtiyaz ve kiralama usullerinden biri seçilerek, 2886 sayılı Kanun'daki düzenlemelere göre ihale ile yapılmalıdır.

BULGU 20: Belediye Meclis Üyesinin Şirket Yönetim Kurulunda Görevlendirilmesi

İdarenin pay sahibi olduğu şirketin yönetim kurulunda, İdareyi temsil etmek üzere belediye meclis üyesi görevlendirilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Üyelerin sayısı ve nitelikleri" başlıklı 359'uncu maddesinin (5) numaralı fıkrasında; devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişilerin veya bunların gerçek kişi temsilcileri yönetim kuruluna seçilebileceği hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye meclisi" başlıklı 17'nci maddesinde; belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı belirtilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde belediye meclisinin görev ve yetkilerinin, yalnızca karar vermek ve kabul etmek işlemleri çerçevesinde düzenlendiği; "Başkan vekili" başlıklı 40'ıncı maddesindeki "belediye teşkilâtının en üst amiri olan ve belediye teşkilâtını sevk ve idare etmekle görevlendirilen belediye başkanına vekalet müessesesi"nin ise istisnai bir uygulama olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu; söz konusu organın üyelerinin de belediye tüzel kişiliğini, 5393 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesinde belirtilen istisna haricinde temsil edemeyeceği değerlendirilmektedir. Bu durumda, belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurullarında, idare temsilcisi sıfatını haiz olmayan belediye meclis üyelerinin idareyi temsilen görevlendirilmemesi; ilgili yönetim kurullarında idarenin tüzel kişiliğinin, yalnızca belediye başkanı ve belediye memurları marifeti ile temsil edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Belediye Encümeni kararları ile; Belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerinde yönetim kurulunda belediyeyi temsil etmek üzere meclis üyelerinin yetkilendirildiği görülmüştür.

Söz konusu tespit sonrasında, İdarenin pay sahibi olduğu şirketin yönetim kurulunda, İdareyi temsil etmek üzere görevlendirilen belediye meclis üyesinin yönetim kurulu üyeliğinin sonlandırılacağı belirtilmiştir.

İdarenin söz konusu uygulamasının, yukarıda anılan gerekçelerle mevzuata uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

Netice olarak, İdarenin pay sahibi olduğu şirketin yönetim kurulunda, mevzuata uygun görevlendirme yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Muhasebe Sisteminde 380-480 Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gelir elde edilmesi peşin olarak yapıldığından ve bu hesaplar kullanılmadığından 2020 yılında rapora bulgulaştırılmamıştır.
Belediye Birlikleri Katılım Payının 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediye tarafından Mahalli İdare Birliklerine hesaplanmak suretiyle ödenen paylar 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmektedir.
Bütçe Hesaplarına İlişkin Olarak Hatalı Kayıtlardan Dolaylı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Gerçeği Yansıtılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediye tarafından 2017 yılında 22 no'lu ana hesap grubunda yer alan 222 - Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında tahakkuk etmiş alacaklara ilişkin yapılan tahsilatlar sehven bilgisayar sistemine yansıtma işlemi yapılmadığından 800 - Bütçe Gelirleri hesabı ve karşılığı olan 835 -Gelir Yansıtma Hesabı yansıtma hesabı kullanılmamıştır; gerekli düzenlemeler yapılarak 800 - Bütçe Gelirleri Hesabı ve 835 - Gelir Yansıtma Hesabı kullanılması sağlanmıştır.

Bütçenin Sermaye Giderleri Bölümünden Yapılması Gereken Harcamaların Cari Giderler Bölümünden Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediye tarafından, 830.06 Sermaye Giderleri Hesabında izlenmesi gereken harcamaların 830.03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri Hesabında izlenmesi ile ilgili olarak 08.05.2018 tarih ve 276-381166 no.lu yazıyla Belediye Müdürlükleri bilgilendirilmiş olup; Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından her yıl yayımlanan Bütçe Hazırlama Rehberi “Cari Giderler” başlıklı 5.1.1’inci maddesi ve “Sermaye Giderleri” başlıklı 5.1.2’nci maddesinde belirtilen hususlara dikkat edilerek buna göre bütçelerine ödenek konulması ve harcama yapılması talimatı verilmiştir. Ayrıca sermaye ödeneklerinden yapılması gereken harcamaların, ilgili varlık hesaplarıyla ilişkilendirilmesi nedeniyle mali tablolarda eksik alınan 195.916,58 TL 17.05.2018 tarih ve 8150 no.lu muhasebe işlem fişi ile varlık hesaplarına kaydedilmiştir.
Ek Bütçe Yapılmasına Karşın Dayanağı Gelir Kalemlerine İlişkin Hiçbir Tahsilatın Bulunmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Konu hakkındaki uygulamaya rastlanılmamıştır.
Gecikme Zamlarının Kurum Mali Tablolarında Yer Almaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediye tarafından 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı alacaklar için tahakkuk

			ettirilen faiz tutarları 120 no.lu hesaba borç 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilerek; ilgili hesap kodlarında izlenmesi sağlanmıştır.
Geçmiş Tarih Verilerek Muhasebe Kayıtlarının Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Muhasebe kayıtlarını yapan personel geçmişe dönük muhasebe kayıtları yapılmaması hususunda uyarılmış olup geçmişe dönük muhasebe kaydına rastlanmamıştır.
Alt Yapı Hizmeti Yerine Getirilmeden Konut Arsası Üretilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Hizmet Gerçekleştirilmeden Hak Sahiplerine Ödemelerin Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediye tarafından mal ve hizmet alımı gerçekleştirilmeden bütçeden ödeme yapılmaması sağlandığı görülmüştür.
Kamu Haznedarlığı Tebliği Hükümlerinin Tahsilat İşlemlerinde Dikkate Alınmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Posta Telgraf Teşkilatı AŞ tarafından yapılan tahsilatlar hususunda 09.05.2018 tarih ve 279-381438 sayılı yazı ile Kamu Haznedarlığı Tebliği'ne uygun olarak sürelere dikkat edilerek kamu sermayeli banka hesaplarına aktarılması istenmiştir.
Katma Değer Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilatlarının İlgili Mevzuata Göre Yerine Getirilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında, "Bazı Harcamalara Ait KDV'lerin Hatalı Olarak İndirime Konu Edilmesi" başlığıyla 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarından İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kiraya verilen duran varlıkların 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesaplarına kaydedilmesi ve kira süresi sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması ile ilgili çalışmalar yapılmıştır.
Limit Üzerinde Kurum Çeki Keşide Edilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hak sahiplerine yapılacak ödemelerde, Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin 50'nci maddesi hükmüne uygun olarak işlem yapılması sağlanmıştır.
Maddi Duran Varlığın Kayıtlı Değerine İlave Edilmesi Gereken Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında, "İdare Taşınmazları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Muhasebede Kayıtlı Değerine Eklenmemesi" başlığıyla 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında, "Kamu İdaresinin Arsa Satışlarının Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Kayıtların Yapılması" başlığıyla 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Su Aboneliğine İlişkin Teminatların Tamamının 330 Alınan Depozito ve	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Su aboneliğine ilişkin depozitoların tamamı 330.99-Alınan Diğer

Teminatlar Hesabında İzlenmemesi				Depozitolar ve Teminatlar Hesabında izlenmektedir.
Taşınmaz Takas İşlemlerinin Mali Tablolara Yansıtılmaması	2017	Yerine Getirilmedi		Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
631 Sayılı KHK Hükümlerine Aykırı Olarak Birden Fazla Yönetim Kurulu Üyeliğinde Bulunmak Suretiyle Birden Fazla Yönetim Kurulu Ücreti Alınması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi		Belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerde idareyi temsilen birden fazla yönetim veya denetim kurulu üyeliği görevi bulunan kamu görevlilerinin bu görevden dolayı sadece biri için ücret alması hususunda ilgililer bilgilendirilmiş olup uygulamaya 2020 yılında rastlanmamıştır.
Bazı İşyerlerine Ait İlan ve Reklamlar İçin İlan ve Reklam Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi		Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, “İlan ve Reklam Vergisinin Tahakkuk ve Tahsil Edilmesine Yönelik Hatalı Uygulamalar Yapılması” başlığıyla 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bütçe Ödenek İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yerine Getirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi		Belediye harcama yetkilileri 09.11.2017 tarih ve 678-352103 no.lu yazı ile uyarılmış olup bütçeden ödenek üstü harcama yapılmadığı tespiti yapılmıştır.
Dolu Olan Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Başka Bir Memurun Görevlendirilmesi Ve Harcama Yetkililiğini Kullanması	2017	Yerine Getirilmedi		Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 15 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

İstisnai Memuriyet Kadrosu Olan Özel Kalem Müdürlüğüne Atanan Kişilerin, Bir Süre Sonra Sınavsız Olarak Sınavla Girilebilecek Memur Kadrolarına Naklen Atanmaları	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İstisnai kadrolardan memuriyete atama uygulamasına 2020 yılında rastlanmamıştır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e Aykırı Hususların Mevcut Olması	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması" başlığıyla 12 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Mevzuata Aykırı Olarak Kasadan Ödeme Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, "Bankadan Ödenmesi Gereken Tutarların Kasadan Ödenmesi" başlığıyla 7 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Mevzuata uygun olmayan bir tahsis işlemi görülmemiştir.
Sosyal Denge Ödemelerinden Yararlanan Personelden 4688 sayılı Kanun ve Toplu Sözleşmeye Aykırı Olarak Sözleşme Aidatı Kesilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bem-Bir-Sen üyesi olmayan çalışanlardan kesilen sosyal denge sözleşmesi aidat kesintileri 24.04.2018 tarih ve 17582449.915.02.259/378966/7727 sayılı yazı ile Bem-Bir-Sen Sendikası'ndan talep edilmiş olup ilgili çalışanlara iade edilmesi işlemleri devam etmektedir.

Toplu Taşıma Güzergah Hatlarının Kiralanması İşinde Sözleşme Kapsamına 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Hüküm Konulması Suretiyle Güzergah ve Araç Sayısında Artışa Gidilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Konu 2017 yılına ait spesifik bir konu olup, 2020 yılında toplu taşıma ile ilgili olarak Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, Belediye Sınırları Dahilinde Ticari Taksi, Dolmuş ve Servis Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamalar Yapılması başlığı altında 19 numaralı bulgusu düzenlenmiştir.
Devlet Memurları Kanununa Uygun Olmayan Geçici Görevlendirme Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediye tarafından memur statüsünde istihdam edilen personellerinin başka kurumlarda geçici olarak görevlendirmelerinde mevzuata uygun olmayan süre uzatımı yapılmadığı tespit edilmiş olup uygulamaya 2020 yılında rastlanmamıştır.
241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	07.05.2018 tarihli ve 7382 no.lu muhasebe işlem fişiyle düzeltme işlemi yapılmıştır.
Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	03.01.2018 tarih ve 77 no.lu muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydı yapılmıştır. Hatalı uygulamaya 2020 yılında rastlanmamıştır.
İdareye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında "Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis

			Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması” başlığıyla 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde 1 numaralı bulgu olarak İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi adı altında düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Çerçevesinde Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde 1 numaralı bulgu olarak İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi adı altında düzenlenmiştir.