



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM BULGULARI	14
8.	EKLER.....	46

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Amortisman Tutarı Kayıtlı Değerinden Fazla Olan Duran Varlıklar	17
Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar ve Kayıtlı Değerleri	17
Tablo 10: İdarenin 31.12.2022 Tarihi İtibariyle Vadesine Göre Yapılandırılmış Alacakları.....	18
Tablo 11: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri	25
Tablo 12: Tahsil Edilemeyen ÇTV ve Otopark Bedeli	37

KISALTMALAR

SASKİ	: Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
MESKİ	: Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
TBM	: Tünel Açma Makinesi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
MEŞOT	: Mersin Şehirlerarası Otobüs Terminali

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tamamlanan Bazı Yatırımların İlgili Varlık Hesabına Kaydedilmek Yerine Giderleştirilmesi
2. Yıl İçinde Ödenen Kredi Faizlerinin Bir Kısmının Muhasebenin Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İlgili Dönemin Faaliyet Hesaplarına Yansıtılmaması
3. Bazı Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması
4. Yapılandırılmış Alacakların Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi
5. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı İle İdarenin Ortaklık Bilgilerinin Uyuşmaması
6. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirleri İçin Dönem Ayırıcı Hesapların Kullanılmaması
7. Taşınmazların Envanter ve Kayıt İşlemlerinin Sağlıklı Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi
2. Mersin Mezitli 3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşinin All Risk Sigortası ve Mali Mesuliyet Sigortasının Zamanında Yaptırılmaması
3. Bazı Gelirlerin Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
4. Bazı Kredi Kartı Tahsilatlarının Hesaba Aktarılma Süresinin Yirmi Günden Fazla Olması
5. Bazı Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması
6. Mahkeme Kararı İle Asıl Görevlerine İade Edilen Daire Başkanlarının Bu Görevlere Başlatılmaması Sonucu İdare Bütçesinden Yargılama Gideri ve Maaş Farklarının Ödenmesi
7. Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
8. Bazı Yapım İşlerinde Projelendirmelerin Sağlıklı Yapılmaması
9. Bütçe Emanetlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi ve Beş Yıllık Dolduranların Gelir Kaydedilmemesi

10. Devamlılık Arz Edecek Şekilde Asfalt Satış Faaliyeti Yürüten Belediye İşletmesinin Kurumlar Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Ettirilmemesi
11. MESKİ ve İlçe Belediyelerinden Olan Bazı Alacakların Tahsil Edilememesi
12. Mezitli-3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşine İlişkin ÇED Raporu Alınmadan İnşaata Başlanması
13. Proje, Fizibilite Etüdü ve İnşaat İhale Dosyası Hazırlama İşİ Bünyesinde Yurtdışına Yapılacak Olan Geziye İlişkin Maliyet Hesabı Yapılmasına İmkân Veren Bilgilere İhale Dokümanında Yer Verilmemesi
14. Yıllara Sari Nitelikteki Yapım İşinin Ek Sözleşmeler Yapılmak Suretiyle Yıllara Sari Olmaktan Çıkarılması
15. Tüm Riskler Sigorta Poliçesinde Muafiyet Oranlarının Yasal Limitin Üzerinde Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2978	1180
Sözleşmeli Personel		0
Kadrolu İşçi	1177	350
Geçici İşçi	-	6
Toplam	4155	1536
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	696 KHK Kapsamında	696 KHK Kapsam Dışı
	3375	2913
	6288	

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

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

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

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yılandan Dev. Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek ve Olağanüstü Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
Personel Giderleri	-	309.436.000,00	34.133.000,00	19.948.566,37	10.225.566,37	353.292.000,00	351.209.021,63	2.082.978,37	-
Sosyal Güv. Kurum. Devlet Primi Giderleri	-	50.750.000,00	3.100.000,00	1.000.000,00	-	54.850.000,00	51.286.101,32	3.563.898,68	-
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.393.105,57	1.791.205.000,00	1.243.752.377,68	409.125.570,15	422.633.291,75	3.023.842.761,65	2.779.427.572,43	228.888.759,02	15.526.430,20
Faiz Giderleri	-	135.000.000,00	9.048.740,00	1.841.628,02	49.335.628,02	96.554.740,00	91.664.648,50	4.890.091,50	-
Cari Transfer	200.000,00	107.442.000,00	31.560.000,00	33.520.851,77	3.351,77	172.719.500,00	165.548.060,66	6.871.439,34	300.000,00
Sermaye Giderleri	173.953.037,89	941.634.000,00	1.426.134.885,47	618.774.641,55	365.034.419,95	2.795.462.144,96	2.430.802.022,40	48.091.539,51	316.568.583,05
Sermaye Transfer	-	9.533.000,00	-	53.000.000,00	-	62.533.000,00	62.230.523,67	302.476,33	-
Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yedek Ödenek	-	315.000.000,00	-	-	289.979.000,00	25.021.000,00	-	25.021.000,00	-
Toplam	176.546.143,46	3.660.000.000,00	2.747.729.003,15	1.137.211.257,86	1.137.211.257,86	6.584.275.146,61	5.932.167.950,61	319.712.182,75	332.395.013,25

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 3.660.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 176.546.143,46 TL ve yıl içinde eklenecek 2.747.729.003,15 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 6.584.275.146,61 TL olmuştur. Yıl içinde 5.932.167.950,61 TL bütçe gideri yapılmış, 319.712.182,75 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 332.395.013,25 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 3.660.000.000,00

TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 3.220.000.000,00 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 gösterilen 440.000.000 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 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	71.070.000,00	80.782.225,06	347.273,54	80.434.951,52	113,18
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	257.820.000,00	258.752.155,45	1.906.164,01	256.845.991,44	99,62
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	11.650.000,00	88.281.048,74	60.094,00	88.220.954,74	757,26
05- Diğer Gelirler	2.738.460.000,00	4.651.094.324,35	7.358.701,78	4.643.735.622,57	169,57
06- Sermaye Gelirleri	141.000.000,00	19.627.027,00	-	19.627.027,00	13,92
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	3.220.000.000,00	5.098.536.780,60	9.672.233,33	5.088.864.547,27	158,04

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri % 158,04 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (% 113,18) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (% 99,62), sermaye gelirleri ise (% 13,92) beklenenin altında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinin beklentinin çok altında kalmasının nedeni planlanan taşınmaz satışlarının gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	309.436.000,00	34.133.000,00	343.569.000,00	351.209.021,63	102,22
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	50.750.000,00	3.100.000,00	53.850.000,00	51.286.101,32	95,24
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.791.205.000,00	1.236.024.460,00	3.027.229.460,00	2.779.427.572,43	91,81
04- Faiz Gideri	135.000.000,00	9.048.740,00	144.048.740,00	91.664.648,50	63,63
05- Cari Transferler	107.442.000,00	31.560.000,00	139.002.000,00	165.548.060,66	119,10
06- Sermaye Giderleri	941.634.000,00	1.425.044.000,00	2.366.678.000,00	2.430.802.022,40	102,71
07- Sermaye Transferleri	9.533.000,00	0,00	9.533.000,00	62.230.523,67	652,79
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	315.000.000,00	0,00	315.000.000,00	0,00	0,00

Toplam	3.660.000.000,00	2.738.910.200,00	6.398.910.200,00	5.932.167.950,61	92,71
---------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--------------

2022 yılında personel, mal, hizmet, yapım ve inşaat işlerindeki maliyet artışları ve Avrupa Kalkınma Bankası hibeli otobüs alım projesi sebebiyle; 18.05.2022 tarih ve 258 sayılı meclis kararı ile idare geneli ek ödenek 1.990.000.000,00-TL, 21.11.2022 tarih ve 592 sayı ile yine idare geneli ek ödenek 300.000.000,00-TL, 08.02.2022 tarih ve 90 sayılı meclis kararı ile 448.910.200,00-TL olmak üzere toplam 2.738.910.200,00-TL Ek Ödenek (Ek Bütçe) yapılmış, 3.660.000.000,00-TL başlangıç ödenek tahmini ile birlikte toplam 6.398.910.200,00-TL ödenek tahsis edilmiştir.

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri (%92,71) seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Giderlerinin başlangıç bütçesinde öngörülen tutar (%2,22) oranında aşılmış, Mal ve Hizmet Alımları (%8,19) oranında beklenin altında, Sermaye transferleri giderlerinde belediye şirketine yapılan sermaye artırım ve ajan payı ödemesi başlangıç bütçesinde öngörülen tutar (%552,79) oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri (%2,71) ve Cari transferler (%19,10) beklenenin üstünde, Faiz giderleri ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oran (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oran (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	40.299.401,28	47.006.904,28	80.782.225,06	16,64	71,85
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	113.205.233,16	155.932.367,20	258.752.155,45	37,74	65,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	14.845.482,54	2.893.705,05	88.281.048,74	-80,51	2950,80
Diğer Gelirler	1.625.869.638,74	2.306.718.924,15	4.651.094.324,35	41,88	101,63
Sermaye Gelirleri	829.079,00	1.312.900,00	19.627.027,00	58,36	1394,94
Toplam	1.795.048.834,72	2.513.864.800,68	5.098.536.780,60	40,04	102,82
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	24.136.076,94	33.343.383,84	9.672.233,33	38,15	-70,99
Net Toplam	1.770.912.757,78	2.480.521.416,84	5.088.864.547,27	40,07	105,15

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 2.608.343.130,43 TL’lik (%105,15) artış göstermiştir. Alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 85.387.343,69 TL (%2950,80) artış göstermiş; vergi gelirlerinde 33.775.320,78 TL (%71,85), sermaye gelirlerinde 18.314.127,00 TL (%1394,94), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 102.819.788,25 TL (%65,94) ve diğer gelirlerde 2.344.375.400,20 TL (%101,63) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu olduğu anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oran (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oran (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	251.348.713,71	246.942.109,16	351.209.021,63	-1,75	42,22
SGK Devlet Prim Giderleri	39.390.845,10	39.481.391,97	51.286.101,32	0,23	29,90
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	906.275.249,00	1.326.728.309,19	2.779.427.572,43	46,39	109,49
Faiz Giderleri	178.097.103,89	130.845.006,84	91.664.648,50	-26,53	-29,94
Cari Transferler	70.259.508,81	91.992.650,72	165.548.060,66	30,93	79,96
Sermaye Giderleri	162.309.929,75	835.451.503,11	2.430.802.022,40	414,73	190,96
Sermaye Transferleri	11.320.491,78	15.606.558,46	62.230.523,67	37,86	298,75
Toplam	1.619.001.842,04	2.687.047.529,45	5.932.167.950,61	65,97	120,77

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 3.245.120.421,16 TL (%120,77) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 104.266.912,47 TL (%42,22) arttığı, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin de 11.804.709,35 TL (%29,90) arttığı görülmektedir. Faiz giderlerinde 39.180.358,34 TL’lik (%29,94) azalış, buna karşın mal alım ve hizmet giderlerinde 1.452.699.263,24 TL’lik (%109,49), sermaye giderlerinde 1.595.350.519,29 TL’lik (%190,96) ve sermaye transferlerinde 46.623.965,21 TL’lik (%298,75) artış olmuştur. Sermaye giderlerinde beklentinin oldukça üzerinde görülen artış belediyenin yatırım harcamalarından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin

faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 4.351.520.989,06 TL, Faaliyet Geliri 5.222.246.781,65 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 870.725.792,59 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mersin Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Turizm Otopark Elektrik Üretimi Reklam Ve Organizasyon Sanayi Ve Ticaret AŞ	48.171.673,00	46.968.508,00	97,50
2	Mersin Büyükşehir Kültür Sanat Bilim Ulaştırma Tic. San. AŞ	37.500.000,00	37.500.000,00	100,00
3	Mersin Büyükşehir Belediyesi Denizkızı Turizm AŞ	36.510.100,00	36.509.925,00	99,99
4	Tarsus İmar Ticaret Limited Şirketi	38.962.750,00	586.000,00	1,50
5	MESBAŞ Mersin Serbest Bölge İşleticisi Anonim Şirketi	259.303.680,00	3.542.400,00	1,37
6	Türkiye Halk Bankası AŞ	4.969.120.730,294	3.875,00	0,00031
7	Aksa Gaz Dağıtım AŞ	160.000.000,00	3.760.000,00	2,35

Öte yandan Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketlerdeki payı 128.870.708,00 TL olarak gösterilmişse de, Bilançoda 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabının 2022 yılı bakiyesi 132.063.538,37 TL olarak görünmektedir. Bu farkın Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararına istinaden şirkette sermaye artırımına gidilmesinden ve söz konusu sermaye artırımını konusunda büyükşehir belediyesi ile şirket arasında mutabakatsızlık bulunmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların

korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününe ifade etmektedir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi gerektiğine ilişkin farkındalık mevcuttur ve Eylem Planında bu göreve ilişkin eylemlere yer verilmiştir. 28/09/2018 tarihli ve 31374841-060.02-E.140195 sayılı Kurumsal Risk ve Fırsat yönetimi strateji belgesi ve Hassas Görevler Prosedürü QDMS sisteminde yayınlanmıştır. Birimlerin süreç kartlarında hassas görevler tanımlanmış olup, risk kontrol ve tedbirleri eklenmiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

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

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

İdarenin mali yıl bütçesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır. İdare iç denetim birimiyle koordineli olarak risk yönetim çalışmalarını yürütmektedir. Sistemli bir şekilde analizler yapılarak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanarak değerlendirilmekte ve önlemler belirlenmektedir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare

tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak görevler ayrılığı ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

İzleme Standartları

İç Kontrol uyum eylem planı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak hazırlanmış olup, yenileme çalışmaları sürdürülmektedir. İç kontrol standartlarına uyum eylem planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları düzenli olarak izlenmekte, planın yenilenmesi çalışmalarının takibi yapılmakta ve raporlanmaktadır. İç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İdarenin işlevsel olarak bağımsız, iç kontrol uygulamalarının etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik makul güvence, danışmanlık ve denetim görüşü sağlayabilecek bir iç denetim birimi bulunmaktadır. İdare'de 7 adet iç denetçi istihdam edilmektedir. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim faaliyeti mevcuttur.

İdareler iç kontrol sistemlerinin kurulmasına ilişkin amaç ve hedefleri stratejik düzeyde ele almalıdırlar. Bu çerçevede idarenin 2020-2024 Stratejik planında kurumsal kapasiteyi artırmak ve etkinleştirmek amacı altında "iç kontrol sistemini kurmak ve uygulamak" hedefinin yer aldığı görülmektedir. Yine iç denetim planlaması ve programı ile süreç denetimi ve ön mali kontrol de iç kontrolün bileşenleri olarak stratejide yer almıştır. Sistem gerekliliklerinin farkındalığı ve yerine getirilmesine ilişkin somut unsurlar değerlendirildiğinde, Mersin Büyükşehir Belediyesi üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi işleyişine ilişkin olumlu tavır sergiledikleri anlaşılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2022 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: Tamamlanan Bazı Yatırımların İlgili Varlık Hesabına Kaydedilmek Yerine Giderleştirilmesi

İdarenin tamamlanan bazı yatırımlarının ilgili varlık hesabına aktarılmadan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

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 giderlerinin; 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 aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin 2022 yılı içinde tamamlanmış bazı yatırımları için yapılan harcamaların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından ilgili varlık hesabına aktarılmak yerine 630 Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenip tamamlanan yatırımlardan doğrudan giderleştirilen tutarın 708.777.962,63 TL olduğu, bu yatırımlar içinde yollar başta olmak üzere üst geçitler, otoparklar gibi yer altı ve yerüstü düzenlerinin ağırlıklı olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi özetle, mülkiyetinde kayıtlı olmayan, tahsisli kullanılmayan veya tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar için yapılan yatırımların giderleştirildiğini, takip eden yıllarda varlık hesabına aktarılmak suretiyle işlem yapılacağını ifade etmiştir.

Tamamlanan yatırımların doğrudan giderleştirilmesi ile 2022 yılı mali tablolarında 25

Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun eksik, 630 Giderler Hesabının fazla görünmesine sebebiyet verilmiştir.

BULGU 2: Yıl İçinde Ödenen Kredi Faizlerinin Bir Kısımının Muhasebenin Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İlgili Dönemin Faaliyet Hesaplarına Yansıtılmaması

İdarenin 2022 yılındaki banka kredi faiz ödemelerinin bir kısmının bu yıla ilişkin faaliyet hesabında gösterilmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde dönemsellik ilkesi muhasebenin temel kavramları arasında sayılmıştır. Muhasebede dönemsellik ilkesi, kamu idarelerinin faaliyetlerinin belirli dönemlerde raporlanmasını ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız saptanmasını ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381 Gider Tahakkukları Hesabının işleyişini açıklayan 291'inci maddesine göre de tahviller dışında kalan borçlara ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ödenecek işlemler faiz tutarları 630 Giderler Hesabına borç, bu hesaba alacak kaydedilmelidir. Tahakkuk etmekle birlikte sonraki faaliyet dönemlerinde ödenecek faiz giderleri ise 481 Gider Tahakkukları Hesabında takip edilmelidir.

Yukarıdaki hükümler değerlendirildiğinde, banka kredilerinin faizleri ait oldukları dönemde tahakkuk ettirilmeli ve o dönemin faaliyet sonuçları hesabında gösterilmelidir.

İdare, geçmiş dönemde çektiği kredilerin faizlerine ilişkin 2022 yılında yaptığı ödemelerde 630 Giderler Hesabını kullanmamaktadır. Bunun sebebi ise kredinin çekildiği yılda faizlerin toplu giderleştirilmiş olmasıdır. Yeni krediler için bu durum söz konusu olmasa da geçmiş dönemdeki hatalı kayıtlar 2022 ve sonraki yılların faaliyet sonuçlarında sapmaya neden olmaktadır/olacaktır.

2022 yılı içerisinde 830.04.02.09.01 kodunda izlenen faiz giderleri 89.591.489,94 TL iken 630.04.02.09.01 faiz giderleri alt kodunda yer alan tutar 27.209.405,66 TL'dir. Dolayısıyla 2022 yılında tahakkuk ettirilmesi ve faaliyet sonucunda gösterilmesi gereken 62.382.084,28 TL tutar dönemsellik ilkesine aykırı olarak bu yılın faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılmamıştır. Geçmiş yıllarda tahakkuk ettirilmiş olan bu tutar 381 Gider Tahakkukları Hesabı kullanılarak kapatılmıştır.

Diğer taraftan geçmiş yıllarda çekilen ve faizleri toplu giderleştirilen kredilerin 2026 yılına kadar ödemeleri olduğu düşünüldüğünde bu yıla kadar ki faaliyet sonuçları hesabı da etkilenecektir. 2023 yılında ödenecek 39.090.609,56 TL kredi faiz tutarı 381 hesabına aktarılmış, 2024-2026 yılları arasında ödenecek olan 22.773.154,21 TL tutarda 481 Gider Tahakkukları Hesabında takip edilmektedir. Dolayısıyla 2023-2026 dönemine ait toplam 61.863.763,77 TL faiz gideri bu yılların

faaliyet gideri olarak gösterilmeyecektir. Bu durum dönemsel ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi özetle, 2019 yılı öncesinde çekilen kredilerin aynı yıl gider tahakkuklarının yapıldığını, dönemsel ilkesine aykırılığı önlemek amacıyla 381/481 Gider Tahakkukları Hesabında yer alan bu tutarların düzeltme kaydının yapıldığını ifade etse de, bu durum 2022 yılı mali tablolarındaki hatayı etkilememektedir.

Geçmiş yıl kredi faizlerinin dönemsel ilkesine aykırı kaydedilmesi sonucunda 2022 yılı mali tablolarında 630 Giderler Hesabının 62.382.084,28 TL eksik, 381 Gider Tahakkukları Hesabının 39.090.609,56 TL, 481 Gider Tahakkukları Hesabının 22.773.154,21 TL fazla görünmesine sebebiyet verilmiştir.

BULGU 3: Bazı Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

İdare muhasebe sisteminde kayıtlı olan ve amortisman tabi bazı duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının ise varlığın kayıtlı değerlerini aştığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin işlemleri açıklayan 187'nci maddesinde; kapsama dahil kamu idarelerinin muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklarına ilişkin amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı ifade edilmiştir. Amortisman işlemlerine ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 47 sıra no.lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği yayımlanmıştır. Anılan Tebliğin 4'üncü maddesine göre, varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi tutulan değerleri maliyet bedelidir. Maliyet bedeli ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamıdır. Aynı Tebliğin 5'inci maddesinde; Duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yöntemi uygulanacağı ve varlığın yararlanma süresine göre Genelge Ek-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı belirtilmiştir.

Muhasebe uygulamalarında amortisman ayırma işleminin amacı, varlığın maliyetinin ondan yararlanan döneme dağıtılması ve bilançoda varlığın net değeriyle gösterilmesidir. Nitekim 03.12.2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde bu durum açıkça ifade edilmiştir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de varlığın ilk defa amortisman hesaplanmasına esas alınacak

değerinin kayıtlı değeri olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla ayrılacak amortisman tutarının varlığın kayıtlı değerini aşması mümkün değildir.

31.12.2022 tarihi itibarıyla İdarenin muhasebe sisteminde, tablolarda gösterildiği üzere; amortismanına tabi olan bazı varlıklar için ayrılan amortismanların varlığın kayıtlı değerlerini toplamda 1.369.040,63 TL aştığı, kayıtlı değerleri toplamı 3.967.679,20 TL olan duran varlık için ise amortisman ayrılmadığı görülmüştür. Tabloda kayıtlı değeri negatif olan duran varlık da dikkat çekmektedir. Dolayısıyla muhasebe sisteminde yer alan duran varlıkların kayıtlı değerlerinin doğruluğu gözden geçirilmeli, sonra amortisman değerlerinin doğruluğu araştırılmalıdır.

Tablo 8: Amortisman Tutarı Kayıtlı Değerinden Fazla Olan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlık Toplam Değeri (TL) (A)	Amortismanların Toplam Değeri (TL) (B)	Fark (TL) (B-A)
252.xx.xx.03.03	Dispanserler	-276.000,00	0,00	276.000,00
252.xx.xx.04.06	Kurs Merkezleri	10.791,13	16.543,62	5.752,49
253.02.08..	Etiketleme ve Numaralandırma Makineleri	16.815,00	32.214,00	15.399,00
254.02.02..	Tankerler	188.620,32	1.260.506,46	1.071.886,14
255.12.01..	Yemek, Servis ve Çatal-Bıçak Takımları	7.746,70	7.749,70	3,00
Toplam Fark				1.369.040,63

Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar ve Kayıtlı Değerleri

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlık Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)
254.02.06..	Tekneler	3.965.685,00	0,00
255.07.02..	Basılı Yayınlar	1.994,20	0,00
Toplam		3.967.679,20	0,00

Kamu idaresi özetle, dispanser başka bir kamu idaresine tahsis edildiği için ilgili Tebliğ uyarınca amortisman ayrılmadığını, diğer amortisman işlemlerinin ise düzeltme kaydının yapıldığını ifade etmiştir. Kamu idaresinin tahsis ettiği taşınmazın amortisman işlemlerinin tahsis edilen kamu idaresi tarafından yapılması gerektiğinden uygulama doğrudur ancak Dispanserler hesabı aktifte eksi bakiye ile yer aldığından amortisman fazla görünmektedir. Dolayısıyla varlık hesabında hata bulunmaktadır. Diğer taşınmazların amortisman işlemlerinde

yapılan düzeltme ise 2022 yılı mali tablolarını etkilememektedir.

Duran varlıkların amortisman işlemlerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun yapılması ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında gerçeği yansıtacak şekilde izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yapılandırılmış Alacakların Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi

İdarenin yapılandırılmış alacaklarının Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin sırasıyla 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarının niteliğini açıklayan 92'nci ve 166'ncı maddelerine göre; mevzuatı gereğince içinde bulunulan mali yıl sonunu geçmeyecek süre ile tecil veya tehir edilen alacakların 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar, bir yılı aşan süre ile tecil veya tehir edilen alacakların ise 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nda izlenmesi, dönem sonunda ise tecil ve tehir süresi 1 yılın altına inen alacakların 222 Hesap kodundan 122 Hesap koduna aktarılması gerekmektedir.

31.12.2022 tarihi itibarıyla İdarenin çeşitli Kanunlar ile yapılandırılmış 28.666.679,32 TL alacağı bulunmaktadır. Ancak bu alacaklar 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarında takip edilmemektedir. Yapılandırılan alacakların vadesine göre detayları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 10:İdarenin 31.12.2022 Tarihi İtibarıyla Vadesine Göre Yapılandırılmış Alacakları

İlgili Kanun	2023 Yılı İçerisinde Tahsil Edilmesi Gereken Alacak Tutarı (TL)	2024 ve Sonraki Yıllarda Tahsil Edilmesi Gereken Alacak Tutarı (TL)	Toplam (TL)
6736 sayılı Kanun	1.936.382,10	13.554.673,09	15.491.055,19
7020 sayılı Kanun	91.456,90	612.761,23	704.218,13
7143 sayılı Kanun	534.515,70	4.329.576,37	4.864.092,07
7256 sayılı Kanun	772.307,19	6.544.398,59	7.316.705,78
7326 sayılı Kanun	177.003,99	113.604,16	290.608,15
Toplam	3.511.665,88	25.155.013,44	28.666.679,32

Kamu idaresi özetle, yapılandırmaların vadesine göre ayrıştırıldığını ve ilgili hesaplarda takip edilmeye başlandığını ifade etmiştir. Ancak bu durum 2022 yılı mali tablolarındaki hatayı etkilememektedir.

Sonuç olarak yapılandırılmış alacakların ilgili hesaplarda takip edilmemesi sonucu 2022 yılı mali tablolarında 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarının eksik görüldüğü değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı İle İdarenin Ortaklık Bilgilerinin Uyuşmaması

İdarenin mal ve hizmet üreten kuruluşlardaki ortaklık payına ilişkin bilgileri ile muhasebe kayıtlarının uyuşmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini açıklayan 181'inci maddesine göre; mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları bu hesapta takip edilmelidir.

Yapılan incelemede; İdare ortaklık döküm bilgilerine göre ortak olunan şirketlerdeki ortaklık payı tutarı toplamda 127.613.538,37 TL görünmektedir. Ortaklık paylarının izlendiği 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının tutarı ise 31.12.2022 tarihi itibarıyla 132.063.538,37 TL'dir. Dolayısıyla İdare ortaklık payı dökümü ile muhasebe kayıtları arasında 4.450.000,00 TL fark oluşmaktadır.

Kamu idaresi özetle, Mersin Büyükşehir Belediyesi Kültür Sanat Bilim Ulaştırma Tic. ve San. A.Ş.'ye Meclis kararı ile 8.800.000,00 TL sermaye artışı yapıldığını ve 4.450.000,00 TL'sinin ödendiğini, ancak Meclis kararına istinaden ödenen sermaye payının şirket tarafından ticaret sicil müdürlüğüne tescili yapılmadığından şirket kayıtlarında eksik görüldüğünü ve şirket ile belediyenin davalık olduğunu, uyuşmayan tutara ilişkin ise düzeltme kaydı yapıldığını ve dava sonucuna göre yeniden işlem tesis edilebileceğini ifade etmiştir.

İdare cevabından, ortaklık döküm bilgileri ile muhasebe kayıtları arasındaki farklılığın şirket kayıtlarından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Yapılan düzeltme kaydı incelendiğinde 241 Hesabının envanter kaydı ile 4.450.000,00 TL azaltıldığı ve iki veri arasında tutarlılığın sağlandığı görülmektedir. Ancak ödenen sermayenin iptal edildiği veya geri alındığına ilişkin belge

sunulmadığından yapılan kaydın sıhhati anlaşılammaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin şirketlerdeki ortaklık bilgileri ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının güncel durumu yansıtabak şekilde takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirleri İçin Dönem Ayırıcı Hesapların Kullanılmaması

İdarenin kiraya verdiği ve bedelini yıllık peşin olarak tahsil ettiği taşınmaz kira gelirlerinin Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin sırasıyla 380/480 Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesabının niteliğini açıklayan 286'ncı ve 335'inci maddelerine göre; peşin tahsil edilmiş gelirlerden gelecek aylara ait olanların 380, gelecek yıllara ait olanların ise 480 hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından taşınmazların peşin tahsil edilen kira gelirleri için ilgili olduğu ay ve yıllarda tahakkukunu sağlamak üzere dönem ayırıcı 380/480 Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum her dönemin faaliyet sonucunun diğer dönemlerden bağımsız saptanması ve raporlanmasını gerektiren dönemsellik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi özetle, yıllık peşin olarak tahsil edilen kira gelirlerinin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında, yılı takip eden dönemler için peşin tahsil edilen tutarların ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmesi için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286, 287 ve 288'inci maddelerine göre dönem ayırıcı hesapların kullanılması işlemlerinin yapıldığını ve tespit edilen bulgu doğrultusunda Yönetmelikteki gibi uygulamaya devam edileceğini ifade etmiştir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, peşin tahsil edilmiş kira gelirlerinin 380/480 Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesapları kullanılarak dönemsellik ilkesine uygun tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Envanter ve Kayıt İşlemlerinin Sağlıklı Yapılmaması

İdarenin bazı taşınmazları (tapuda kayıtlı olmayan ve orta mallar) için düzenlenmesi gereken form ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre taşınmazlar miktar ve değer olarak kayıt altına alınmalıdır. Anılan maddede taşınmazların hangi değer üzerinden kayıt altına alınacağı da açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde ise tapuda kayıtlı olan, tapuda kayıtlı olmayan, genel hizmet alanları ve orta malları ile mülkiyetinde olmamakla birlikte çeşitli yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kamu idarelerince hangi formlarda kayıt altına alınacağı açıklanmıştır. Emlak birimince hazırlanan bu formlar dikkate alınarak mali hizmetler birimince taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Diğer taraftan ilgili Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesine göre, kamu idarelerinin taşınmazlarının 31.12.2017 tarihine kadar envanter işlemlerinin tamamlanması ve kayıt altına alınması işlemlerinin bitirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar ile orta mallar için düzenlenmesi gereken form ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi özetle, 250.01/251.01/252.01 Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar alt kodunda yer alan tutarların Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar ile Genel Hizmet Alanları İcmal Cetvelindeki rakamlarla tutarlı olduğunu ifade etmişse de; tüm taşınmazlar için form ve icmal cetvelleri düzenlenmediğinden envanter kayıtları tam olarak gerçeği yansıtmamaktadır.

Yapılan açıklamalar uyarınca, taşınmaz form ve icmal cetvellerinin tam olarak tutulması ve muhasebe sistemindeki bilgilerle tutarlılığın sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi

İdarenin işletme hakkı devredilen taşınmazlarının 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının işleyişini düzenleyen 201'inci maddesinde; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde, büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, belediye şirketine meclis kararı ile bazı yerlerin işletme hakkı verilebilir, ancak bu yerlerin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; belediyenin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında büfe, otopark, çay bahçesi, kafeterya gibi toplam 46 adet taşınmazın işletme hakkını iki şirketine devrettiği görülmektedir. Ancak işletme hakkı verilen yerler 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında takip edilmemektedir. Ancak taşınmazların kayıtlı değerlerine dolayısıyla hata tutarına ilişkin bir tespit yapılamamıştır.

Kamu idaresi özetle, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre, büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki taşınmazlardan, Mersin Büyükşehir İmar İnşaat Turizm Otopark Elektrik Üretimi Reklam ve Organizasyon Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ve Mersin Büyükşehir Belediyesi Denizkızı Turizm Anonim Şirketi'ne işletme hakkı devredilen taşınmazların 256 Hizmet İmtiyazı Varlıkları hesabında takip edilmek üzere gerekli kayıtların yapıldığını ifade etse de bu durum 2022 yılı mali tablolarındaki hatayı etkilememektedir.

BULGU 2: Mersin Mezitli 3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşinin All Risk Sigortası ve Mali Mesuliyet Sigortasının Zamanında Yapılmaması

Mersin Mezitli 3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşine ait all risk sigortası ve mali

mesuliyet sigortasının başlangıç tarihinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yapım işlerinde iş ve işyerinin sigortalanacağı, sigortanın mahiyetini açıklayan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında; yüklenicinin, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dâhilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki inşaat sigortası (bütün riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Şartname'nin 9'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında ise; yüklenicinin işin devamı sırasında işyerinde yapılacak çalışmalar nedeniyle, işçilerle çevre halkının kazaya uğramalarını, zarar görmelerini, işlerde zarar ve hasar meydana gelmesini önleyici tedbirleri almakla, ayrıca alınan bütün tedbirlere rağmen, yaptığı işlerden dolayı üçüncü kişilerin kendilerine veya mallarına zarar verilmesi ihtimaline karşı mali mesuliyet sigortası yaptırmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Öte yandan sigorta poliçesinin ve sigortacının sorumluluğunun başlangıç tarihi ile ilgili tüm inşaat sigortalarında geçerli olmak üzere 01.02.2009 tarihinde yürürlüğe konulan İnşaat Sigortası Genel Şartları (Bütün Riskler)'nin "Çeşitli Hükümler" kısmının "Sigorta Priminin Ödenmesi, Sigortacının Sorumluluğunun Başlaması ve Sigorta Ettirenin Temerrüdü" başlıklı C.1 maddesinde; sigorta priminin tamamının, primin taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa peşinatın (ilk taksit) akit yapılı yapılmaz ve en geç poliçenin teslimi karşılığında ödeneceği, aksi kararlaştırılmadıkça, prim veya peşinat ödenmediği takdirde poliçe teslim edilmiş olsa dahi sigortacının sorumluluğunun başlamayacağı ve bu hususun poliçenin ön yüzüne yazılacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; yapım işi ihalelerinde yüklenici, işin başlangıç tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen sürelerde oluşacak deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı

inşaat sigortası (bütün riskler), gerçekleştirdiği işlerden dolayı üçüncü kişilerin kendilerine veya mallarına zarar verilmesi ihtimaline karşı da mali mesuliyet sigortası yaptırmakla yükümlüdür. Ayrıca inşaat sigortasının başlaması için sigorta priminin tamamının, primin taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa peşinatın ödenmesi şarttır. Prim ödemesi yapılmadığı takdirde ilgili sigortanın sorumluluk yönüyle bir geçerliliği bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, Mersin Mezitli 3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşine ait inşaatın 19.10.2021 tarihinde yer teslimi yapılarak başlatıldığı; ancak inşaat (bütün riskler) sigortasının 25.11.2022 tarihinde ve mali mesuliyet sigortasının ise 21.11.2022 tarihinde tanzim edildiği görülmüştür.

İdare'nin göndermiş olduğu cevapta; işin yer tesliminin 19.10.2021 tarihinde yapıldığı, yüklenici firmanın 01.03.2022 tarihinde all risk sigorta poliçelerinin örneğini idareye sunduğu, ancak sözleşme miktarının yüksek olması ve söz konusu sigortaların uluslararası konsorsiyum tarafından hazırlanması nedeniyle sigorta süresinin uzadığı, süre uzamasına rağmen İdare'ye sunulan mali sorumluluk sigorta poliçesi ve all risk sigortalarının başlangıç tarihlerinin sözleşmede belirtilen işe başlama ve bitiş tarihleri ile uyumlu olduğu ve sigorta primlerinin de yüklenici tarafından zamanında ödendiği ifade edilmiş olsa da; işin yer teslimi 19.10.2021 tarihinde yapılarak yapılarak işe başlanılmış, işe ait inşaat (bütün riskler) sigortası 25.11.2022 tarihinde ve mali mesuliyet sigortası ise 21.11.2022 tarihinde tanzim edilmiş, poliçelerin başlangıç tarihleri (19.10.2021) ve bitiş tarihi (01.04.2025) sözleşmede belirtilen işe başlama ve bitiş tarihleri uyumlu hale getirilmiş, bu şekilde söz konusu poliçeler geriye yönelik olarak hüküm ifade edecek şekilde düzenleme altına alınmıştır. Ancak poliçelere ait sigorta prim taksitlerinin ödemeleri işin başlangıç tarihi olan 19.10.2021 tarihinden itibaren yapılmadığı için, geriye yönelik olarak yapılan sözleşme hükümlerinin bu tarihi itibarıyla geçerlilik kazanması mümkün bulunmaktadır.

Yapım işine ait inşaat sigortası ve mali mesuliyet sigortası poliçelerinin zamanında yapılmaması veya primlerinin ödenmemesine bağlı olarak sorumlulukla ilgili hükümlerin işe başlama tarihi yerine ileri tarihlerde geçerlilik kazanması, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin anılan hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Yapım işine ait inşaat sigortası ve mali mesuliyet sigortası poliçelerinin yüklenicinin işe başladığı tarih itibarıyla başlatılması, söz konusu sigortalara ilişkin primlerin zamanında ödenmiş olması gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Gelirlerin Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

İdarenin bazı gelirleri için tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde, belediye gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görevi belediye başkanına verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı ve 61'inci maddelerinde; idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görev ve sorumluluğunun mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinde olduğu belirtilmiş; aynı Kanun'un 38'inci maddesinde ise, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

İdarenin tabloda gösterildiği üzere, bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranları düşük kalmıştır. İdarenin kendine verilen görevleri daha etkin yerine getirebilmek için alacaklarının tahsil edilerek kaynak yaratılması önem taşımaktadır.

Tablo 11:Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri

Gelir Adı	2021 yılından devreden Alacak (TL)	2022 yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2022 yılı Net Tahsilatı (TL)	Tahsilat Tahakkuk Oranı (%)
İlan ve Reklam Vergisi	19.940.914,65	13.582.141,33	33.523.055,98	14.027.194,34	41,84
İsgal Harcı	73.168,15	651.115,38	724.283,53	478.851,47	66,11
İlan ve Reklam Gelirleri	10.767.435,64	8.027.869,82	18.795.305,46	7.123.881,79	37,90
Sosyal Tesis İşletme Gelirleri	5.542.491,05	0,00	5.542.491,05	-83.724,09	-1,51
Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	33.405.637,14	711.196,53	34.116.833,67	3.392.548,52	9,94
Diğer Hizmet Gelirleri	89.405.287,12	187.872.887,37	277.278.174,49	49.364.986,76	17,80
Ecrimisil Gelirleri	12.422.122,56	11.295.105,17	23.717.227,73	9.189.643,33	38,75
Diğer Tasınmaz Kira Gelirleri	101.133.653,33	30.458.885,32	131.592.538,65	23.286.581,65	17,70
Konutlara Ait Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Büyükşehir Belediyesi Payı	4.475.746,22	697.187,70	5.172.933,92	397.280,46	7,68
İsyeri ve Diğer Sekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Büyükşehir Belediyesi Payı	0,00	29.229.852,79	29.229.852,79	5.283.921,69	18,08
İdari Para Cezaları	7.784.848,79	7.550.729,44	15.335.578,23	5.058.742,38	32,99
Diğer Çeşitli Gelirler	199.211.138,24	21.692.785,65	220.903.923,89	22.132.240,08	10,02
Otopark Yönetmeliği Uyarınca Alınan Otopark Bedeli	14.755.745,44	-637.738,69	14.118.006,75	2.020.116,56	14,31

Kamu idaresi özetle, tahsilat oranı düşük gelir kalemlerinin önemli bir kısmının davalık olduğunu, 2022 yılında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun çerçevesinde 12.248 adet ödeme emri düzenlenerek ilgililerine tebliğ edildiğini, alacakların tahsili için gerekli işlemlerin yapıldığını ve devam etmekte olduğunu ifade etmiştir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, alacakların tahsili için gerekli işlemlerin sürdürülmesi kamu kaynağının korunması ve hizmetlerin daha etkin yürütülmesine katkı sağlayacaktır.

BULGU 4: Bazı Kredi Kartı Tahsilatlarının Hesaba Aktarılma Süresinin Yirmi Günden Fazla Olması

İdarenin kredi kartları ile yaptığı bazı tahsilatların banka hesabına aktarılma süresinin 20 günü aştığı tespit edilmiştir.

7.3.2019 tarihli ve 810 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile çıkarılan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 2'nci maddesi ile belediyelerde kapsama alınmıştır. Yönetmeliğin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesine göre; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur.

Yukarıda yer alan hükümden anlaşıldığı üzere, kamu idarelerinin kredi kartı aracılığıyla yaptığı tahsilatların kamu sermayeli bankadaki hesabına 20 günü geçmeyecek şekilde aktarılması gerekmektedir.

İdarenin 2022 yılında kredi kartı ile yaptığı bazı tahsilatların kamu sermayeli bankasındaki hesabına aktarılma sürelerinin 20 günü geçtiği tespit edilmiştir. Diğer taraftan İdarenin kredi kartı ile yaptığı tahsilatların banka hesaplarına hangi sürede aktarılacağına ilişkin protokol bulunmamakta olup, bu durum belirsizliğe ve tahsilatların mevzuatta belirlenen süreden daha uzun sürelerde ilgili hesaplara aktarılmasına sebep olmaktadır.

Kamu idaresi özetle, kredi kartı tahsilatlarının azami 20 günde hesaba aktarılacağına bankalar ile yapılan sözleşmede yer aldığını, kamu kaynaklarının korunması ve mevzuata uygunluğun sağlanması amacıyla kredi kartı ile yapılan tahsilatların hesaba aktarılma sürelerinin azami süreyi aşmaması için gerekli özenin gösterileceğini ifade etmiştir.

Kamu kaynaklarının korunması ve mevzuata uygunluğun sağlanması amacıyla kredi

kartı ile yapılan tahsilatların hesaba aktarılma sürelerinin azami süreyi aşmaması için gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması

Mülkiyeti Mersin Büyükşehir Belediyesi'ne ait bazı taşınmazların tapu kayıtlarındaki cinsi ile fiili kullanım durumlarının farklı olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e göre cins tashihi, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının farklı olması durumunda, tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemidir.

Anılan Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre, kamu idarelerinin mülkiyet, yönetim veya kullanımlarında olan taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut kullanım şeklinin farklı olması durumunda taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdare taşınmazlarının bir kısmının tapu kayıtları ile mevcut kullanım durumu farklılık gösterdiği, tapuda tarla olarak görünen ancak fiilen yol, dükkân, işyeri, imalathane, hizmet binası olarak kullanılan yerler olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi özetle, 6360 sayılı Kanun ile devredilen taşınmazların mevcut cinsinden kullanılmasının ihtiyacı karşılamadığını, 1/1000 ölçekli uygulama imar planının kesinleşmesini müteakip plana göre taşınmazların cins değişikliği işlemlerinin yapıldığını/yapılacağını ifade etmiştir. Niteliği mezarlık olup aktif mezarlık olarak kullanılmayan taşınmazlarda ise Mezarlık Kanunu gereği cins değişiklik işlemlerinin yapılamadığı belirtilmiştir. Diğer taraftan 6360 sayılı Kanun'la devredilen taşınmazların büyük bir bölümünün eski yıllarda yapılmış olması nedeniyle yapı ruhsatları ve dolayısıyla yapı kullanma izin belgeleri bulunmadığı için cins tashihi işlemlerinin yapılamadığı ancak İdarenin kullanımında veya yönetiminde bulunan arsa, arazi ve binaların hem cins tashihi işlemleri hem de bununla bağlantılı olarak yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi alımı ile ilgili çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

İdare cevabına göre, mezarlık niteliğinde olup bu amaçla kullanılmayan taşınmazların bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak 9/6/1994 tarihli ve 3998 sayılı Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun'un 1'inci ve 2'nci maddelerine göre, umumi mezarlıkların mülkiyeti, belediye bulunan yerlerde belediyelere ait olup, imar mevzuatı ile veya başka herhangi bir şekilde park, bahçe, meydan, otopark, çocuk parkı, yeşil alan gibi sahalar olarak ayrılamaz ve asli gayesi

dışında hiç bir amaç için kullanılamaz. Dolayısıyla mezarlık alanı olarak ayrılan yerlerin mevzuatı uyarınca amacına uygun kullanılması gerekmektedir. Diğer taşınmazların da belgelerinin tamamlanarak cins değişikliği işlemlerinin yapılması envanter kayıtlarının sağlıklı bilgi sunması açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarının tapu kayıtlarının fiili kullanım şekline uygun hale getirilmesi için cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Mahkeme Kararı İle Asıl Görevlerine İade Edilen Daire Başkanlarının Bu Görevlere Başlatılmaması Sonucu İdare Bütçesinden Yargılama Gideri ve Maaş Farklarının Ödenmesi

Mahkeme Kararı ile görevine iade edilen daire başkanlarının göreve başlatılmaması sonucu; İdare bütçesinden mahkeme harcı, faiz, vekâlet gideri, tazminat ve maaş farklarının ödendiği tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 2'nci ve 138'inci maddesinde; Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu, Yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda buldukları, bu organlar ve idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği hükmüne yer verilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları" başlıklı 10'uncu maddesinde;

Devlet memurlarının amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranmaktan, amirlik yetkisini kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslar içinde kullanmaktan sorumlu oldukları hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi" başlıklı 76'ncı maddesinde ise; kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri ifade edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesi gereğince; kamu personelinin görev ve görev yerinin değiştirilmesi konusunda idarenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, Danıştay'ın

yerleşik hale gelmiş içtihatlarında da belirtildiği üzere, söz konusu Kanun hükmü ile idareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare'nin birden fazla kez aynı mahiyetli işlemler ile park ve bahçeler, ulaşım, etüt ve projeler daire başkanlıkları ve genel sekreter yardımcısı görevlerini yürüten personeli görevden aldığı, ancak görevden alma işlemlerinin idare mahkemesi kararları ile iptal edildiği, mahkeme kararlarına rağmen bu personelin asıl görevlerine döndürülmeyle şube müdürü, uzman gibi kadrolara atandığı, bu işlemler sonucunda İdare bütçesinden mahkeme harcı, faiz, vekâlet gideri ve personelin yoksun kaldığı maaş farklarının ödendiği görülmüştür.

İdare'nin göndermiş olduğu cevapta; mahkeme kararlarının belediyeye tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde ilgililerin atamalarının yapıldığı ve maaş farklarının ödendiği ifade edilmiştir. Ancak mahkemelerin aksi yönde kararlarına rağmen, İdare'ce birden fazla kez aynı mahiyetli işlemler ile daire başkanlığı ve genel sekreter yardımcılığı görevlerini yürüten personelin görevden alınması ve bu personelin asıl görevlerine döndürülmeyle şube müdürlüğü, uzman gibi kadrolara atanması Anayasa'nın 2'nci ve 138'inci maddelerinde yer alan, "Hukuk Devleti" ve "mahkeme kararlarının bağlayıcılığı" ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, üst düzey yöneticilerin atamaları ve görevlerinden alınmaları konusunda mevzuat tarafından idareye tanınmış olan takdir hakkının kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanılması, İdare'nin gereksiz masraflarla karşılaşmaması için ilgililer hakkında verilen mahkeme kararlarının tam ve geciktirilmeksizin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 7: Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

İdarenin bazı taşınmazlarının kiraya verilmeksizin ecrimisil karşılığı kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesine göre; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere yetkili mercilere de sorulmak suretiyle tespit ve takdir edilecek ecrimisil alınması gerekmektedir. Aynı maddede işgal edilen taşınmaz malın, idarenin

talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği de düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15'inci maddesinde ise, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Buna göre, belediye taşınmazlarının işgali halinde işgal edenden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliye ettirilerek işgalin sonlandırılması gerekmektedir.

Belediye taşınmazlarının kiraya verilmesi işlemi, 2886 sayılı Kanun kapsamındadır ve bu Kanundaki ihale usulleri ile gerçekleştirilmelidir. Ecrimisil, kamu taşınmazının olağan kullandırılma yöntemi olmayıp, taşınmazın işgali nedeniyle gerçekleşen haksız kullanıma karşı geriye doğru alınan tazminat niteliğinde bir bedeldir. Dolayısıyla ecrimisil, işgalci için taşınmazın geleceğe yönelik kullanımı hakkını doğurmayacağı gibi, işgalin tespiti halinde idarece mülki amirden tahliye talebinde bulunulması ve işgalin sonlandırılması gerekmektedir.

İdareden alınan veriler ve yapılan açıklamalardan; ecrimisil uygulanan 464 taşınmazdan ihaleye çıkılan ve sözleşmesi yapılanlar bulunduğu, bazı taşınmazların kira ihale aşamasında olduğu, bazılarının ise taşınacak veya yıkılacak olması sebebiyle geçici olarak ecrimisil uygulandığı, 73 adet taşınmazın ise mezarlık veya mevsimsel tarım yapılan taşınmaz veya İdare tasarrufunda bulunan ve geçici işgaliye şeklinde kullandırılan taşınmazlardan olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi özetle, ecrimisilin genellikle kira süresi biten ve işgal durumuna düşen kiracıların tahliye işlemlerinden sonra uygulandığını, bazı taşınmazların site (örneğin Nakliyeciler sitesi) olarak nakil etme süreci devam ettiğinden taşınma süreci bitene kadar ecrimisil karşılığı kullandırıldığını, 6360 sayılı Kanun'la devralınan taşınmazların yapı ruhsatları olmadığından, tek parsel içerisinden birden fazla bağımsız bölüm inşa edildiğini ve bağımsız bölümlerin ruhsatsız yapılmış olup tek tek ihale edilmesinin mümkün olmadığını ifade etmiştir. Ayrıca cevapta, 21 adet taşınmazda ise vatandaşlarca mevsimsel ürün ekildiğini ve tespit dikkate alınarak ecrimisil uygulandığını ve tahliyesi için ilçe mülki amirine yazı yazıldığını ve belediye taşınmazları üzerindeki işgallerde tahliye sürecinin işletildiği ifade edilmiştir.

İdarenin sunduğu bilgilerden ecrimisil alınan 464 taşınmazdan 12'si için ecrimisil uygulamasına son verildiği, 209'unun kiralamasının yapıldığı, geriye kalan taşınmazların ise

önemli bölümünün Nakliyeciler sitesi ve Erdemli Hal tesislerinin yeni yerine nakline kadar geçici olarak ecrimisil uygulandığı ve taşınmayı takiben kiralama yapılacağı anlaşılmaktadır. Ancak ev-bahçe-depo, mezarlık alanı gibi taşınmazlarda da işgaller bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla kamu taşınmazı üzerindeki bu tür kullanımlara son verilmesi için gerekli işlemlerin yapılması ve taşınmazların 2886 sayılı Kanun'a uygun şekilde kullanılmasını gerektirmektedir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarının ecrimisil yerine ihale yolu ile kiraya verilmek suretiyle kullanılmasını ve işgalin sonlandırılması için tahliye talebinde bulunulması uygun olacaktır.

BULGU 8: Bazı Yapım İşlerinde Projelendirmelerin Sağlıklı Yapılmaması

İdare tarafından bazı yapım işlerinin projelendirilmesinin sağlıklı yapılmadığı, buna bağlı olarak işin gerçekleştirilmesinde aksamalar yaşandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesine göre, öngörülemez durumlar nedeniyle iş artışı yapılması mümkün bulunmaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 13'üncü maddesine göre de, yükleniciye verilen proje ve teknik belgelerde, yeni proje veya belge hazırlanmasını gerektirecek ve dolayısıyla zamana ihtiyaç gösterecek şekilde değişiklik yapılması hallerinde işin bir kısmı veya tamamında gecikmeye yol açılırsa gecikmeyle orantılı süre uzatımı verilebilir. Dolayısıyla proje tadilatı için idari süreçlerden kaynaklı gecikmenin tamamı için değil, işin geciken kısmı ile orantılı süre uzatımı verilmelidir.

"Mersin İli, Tarsus İlçesi Muhtelif Mezarlıkları Bakım, Onarım ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşleri"nin devamı sırasında bir takım imalatların yapımından vazgeçilmesi, bir takım imalatlar hakkında da teknik yönden değişiklikler yapılarak; bazı malzemelerin maliyetinin yüksek olması nedeniyle temini kolay ve maliyeti daha düşük malzeme kullanılmasına, yaklaşık maliyet hazırlanırken öngörülmemiş bazı pozların ilave edilmesi, bazı malzemelerin de iklim ve arazi koşullarına uygun olmadığı gerekçesiyle değiştirilmesi gibi sebeplerle yeni, artan ve azalan imalatlar dolayısı ile iş artışı ve 100 gün süre uzatımı verilmiştir. Bu sürenin de 64 gününün Fen İşleri ile Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığı arasındaki yazışmaların gecikmesinden kaynaklı olduğu görülmüştür. Dolayısıyla başlangıçta 180 gün süre öngörülen iş için;

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığına yazılmış olan 03.08.2021 tarihli proje revize talebine, Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığı tarafından 05.10.2021 tarihinde cevap verilmesi sebebiyle 64 gün süre uzatımı verilmesinin,

Artan ve azalan imalatlar, yeni imalatlar, mevcut yapım şartları ile mülkiyette yaşanan sorunlar da göz önüne alınarak 36 gün süre uzatımı verilmesinin uygun olacağı kararı verilmiştir. Bu şekilde 15.11.2021 tarihli olur ile toplamda 100 günlük süre uzatımı verilmiştir.

Böylece yeni iş bitim tarihi 18.04.2022 olmuştur. Daha sonra çeşitli tarihlerde yapılan iş artışları ve süre uzatımları ile iş planlanandan çok daha uzun süreye yayılmıştır.

Diğer taraftan İdarenin iç yazışmasından kaynaklı gecikmenin tamamı süre uzatımı olarak verilmesine rağmen 1 ve 2 no.lu hakedişlerin incelenmesi ile bu tarihler arasında da iş yapıldığı görülmüştür. Dolayısıyla yazışmalar sebebiyle işin hangi kısımlarının geciktirildiği tespit edilerek bununla orantılı süre uzatımı verilmesi gerekirdi.

Yine süresi 150 gün olan “Mersin İli, Erdemli İlçesi Muhtelif Mezarlıkları Bakım, Onarım ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ”nde benzer gerekçelerle toplam 110 gün süre uzatımı verilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar dikkate alındığında, İdare tarafından projelendirmenin sağlıklı yapılmaması, pozlar belirlenirken iklim ve arazi şartlarının dikkate alınmaması ve İdare birimleri arasındaki yazışmaların gecikmesi gibi hususlar işin süresinin uzamasına, hizmetin geciktirilmesine neden olmuştur. Bu durum, yükleniciye 2022 yılı içinde ek fiyat farkı ödenmesine, dolayısıyla İdare açısından ise ek mali külfete sebep olmuştur.

Anılan işlerin sürelerine yakın süre uzatımlarının verilmesi, ihaleden önce hazırlık çalışmalarının gereği gibi yapılmadığını göstermektedir.

Kamu idaresi özetle, mezarlık yapım işlerinde arazinin geniş bir alana yayılması söz konusu olduğundan proje hazırlık sürecinde öngörülemeyen durumların oluştuğunu, yasal iş artış limitleri içerisinde uygulama zamanında çeşitli öngörülemeyen imalatların tamamlatıldığını, ancak bu öngörülmeleyen imalatlar için yüklenicinin gücünün yetmediği durumlar nedeniyle süre uzatımı uygulamasına gidildiğini ifade etmiştir. Diğer taraftan Erdemli muhtelif mezarlık bakım onarım işi kapsamında ilk süre uzatımı gerekçelerinin projenin sağlıklı olmasından kaynaklanmadığı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, 62'nci maddesinin 'c' bendinde; “...İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması

nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir.” hükmünde belirtildiği şekli ile yapım işinin ön projeler ile birim fiyat teklif usulüne göre ihale edildiği ve zaman kısıtı nedeniyle tip proje uygulamasına gidildiği belirtilmiş ve mezarlık alanlarının dağınık ve farklı iklim şartlarına sahip olduğu bu nedenle projelerin bölgenin özelliğine göre revize edilmesi durumu oluşturduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresinin vurguladığı 4734 sayılı Kanun’un ilgili maddesi yapım işinin özgün nitelikte veya karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerin yeterince belirlenemediği durumlar için düzenlenmiştir. Mezarlık yapım, bakım ve onarımı işleri belediyelerin sürekli olarak yaptıkları işler olduğundan özgün veya karmaşık nitelikte görülmemektedir. Diğer yandan işin geniş bir bölgede yapılması ve bölgede farklı iklim özelliklerinin bulunması önceden bilinen bir durum olduğundan öngörülebilir niteliktedir bu nedenle proje hazırlık aşamasında ve pozlar belirlenirken bu durumun dikkate alınması gerekmektedir. Zaman kısıtı nedeniyle tip proje uygulaması yapıldığı da ifade edilmiştir ancak aciliyet durumuna ilişkin gerekçelendirme yapılmamıştır.

Diğer yandan İdare süre uzatımında projenin revize edilmesi için geçen süre ve yükleniciye tebliğ edildikten sonra yeni projeye göre yapılacak olan imalatların malzemelerinin temin süresinin de dikkate alındığını ifade etmiştir ancak proje değişikliği süresinin tamamı için değil, işin geciken kısmıyla orantılı süre uzatımı verilmesi gerekirdi. Yüklenicinin bu süre içinde de iş yaptığı göz önüne alındığında proje değişikliğinin işin ancak bir kısmında gecikmeye yol açtığı anlaşılmaktadır. Ayrıca işlemlerin yasal süre ve limitler dahilinde yapıldığı ifade edilmiştir ancak iş artışının limiti aştığına dair bir tespit söz konusu değildir. İdare nihai olarak da bulguda tespit edilen hususların dikkate alınacak olup, yapım işlerinde ihaleye çıkılmadan önce hazırlık işlemlerinin yeterli şekilde yapılarak projelerin daha sağlıklı hazırlanmasına gerekli özen gösterileceğini ifade etmiştir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, yapım işlerinde ihaleye çıkılmadan önce hazırlık işlemlerinin yeterli şekilde yapılarak daha sağlıklı projelerin hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Bütçe Emanetlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi ve Beş Yıllı Dolduranların Gelir Kaydedilmemesi

İdarenin bütçe emanetleri hesabında yer alan borçlarının muhasebe kayıtlarına alınma

sırasına göre ödenmediği, diğer taraftan beş yılını dolduran bütçe emanetlerinin bütçeye gelir kaydedilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesine göre; 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 verilmek kaydıyla nakit mevcudu tüm ödemeleri karşılayamazsa giderler muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmelidir.

Yine aynı maddeye göre, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedilmesi, bu tutarların mahkeme kararı üzerine ilgililerine ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdarenin 320 Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerde muhasebe kayıtlarına alınma sırasına riayet edilmediği, diğer taraftan 5 yılını dolduran 1.332.615,66 TL tutarın bütçeye gelir kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi özetle, 5 yılını doldurmuş bütçe emanetlerinin gelir kaydedildiğini ve bulgu konusu hususlara ilişkin gerekli özenin gösterileceğini ifade etmiştir.

Sonuç olarak, bütçe emanetlerinin ödenmesinde alacakların öncelik sıralamasına riayet edilmesi ve beş yılını dolduran emanetlerin düzenli olarak gelir kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Devamlılık Arz Edecek Şekilde Asfalt Satış Faaliyeti Yürüten Belediye İşletmesinin Kurumlar Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Ettirilmemesi

Mersin Büyükşehir Belediyesi bünyesinde hizmet gören ve diğer kurum ve kuruluşlara asfalt satış faaliyeti yürüten belediye işletmesinin (şantiyesinin) Kurumlar Vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmediği tespit edilmiştir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, iktisadi kamu kuruluşlarının kazançları verginin konusu kapsamına alınmış olup, aynı Kanunun 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralar dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu

olduğu; altıncı fıkrasında ise iktisadi kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmelerin kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya işyerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un uygulanmasına ilişkin açıklamaları içeren 1 Seri No.lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin (2.3.1) bölümünde, iktisadi kamu kuruluşunun ticari, sınai veya zirai bir işletme oluşturup oluşturmadığı hususunda, bu Tebliğ'in "2.4. Dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmeler" bölümünde yapılan açıklamaların dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu Tebliğ'in (2.4.) bölümünde de, iktisadi işletmenin belirlenmesinde işletmenin belirgin özelliğinin bağlılık, devamlılık ve faaliyetin ticari, sınai veya zirai bir mahiyet arz etmesinin, diğer bir anlatımla iktisadi işletmenin unsurlarının ticari faaliyetin de temel özelliklerinden olan, bir organizasyona bağlı olarak piyasa ekonomisi içerisinde bedel karşılığı mal alım-satımı, imalatı ya da hizmet ifaları gibi faaliyetler olduğu, Kanun'un bu gibi halleri tek tek saymak yerine, dernek veya vakıf tarafından piyasa ekonomisi içerisinde icra edilen tüm iktisadi faaliyetleri kapsamına aldığı, satılan mal veya hizmete ait bedelin sadece maliyeti karşılayacak kadar olmasının, kâr edilmemesinin, kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi işletme olma vasfını değiştirmeyeceği, kazanç sağlama amacı olmasa dahi işletmenin konusunun ve faaliyetinin, her türlü mal ve hizmet satışı ya da bunlara benzer şekillerde olması ve devamlı surette yapılması durumlarında da dernek ve vakıflara ait iktisadi işletme oluştuğunun kabul edileceği açıklanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; belediyelerin tüzel kişilikleri itibarıyla kurumlar vergisi mükellefiyeti bulunmamakla birlikte, devamlılık arz edecek şekilde ticari, sınai ve zirai faaliyetleri dolayısıyla Belediyelere bağlı olarak faaliyet yürüten iktisadi kamu kuruluşu nezdinde kurumlar vergisi mükellefiyeti ortaya çıkmakta olup, söz konusu mükellefiyet işleminin tesis ettirilmemesi Kurumlar Vergisi Kanunu ve 1 Seri No.lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin anılan hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi'nin göndermiş olduğu cevapta, asfalt malzemesinin Büyükşehir Belediyesi Yol Yapım Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı tarafından bir ilçe belediyesine kazı ruhsatı verilen yerlerin yamasında kullanılmak üzere verildiği, söz konusu asfalt satışının devamlılık arz etmediği ve ticari faaliyet niteliği taşımadığı ifade edilmiş olsa da; yapılan

incelemede, İdare'nin asfalt şantiyesinden bazı ilçe belediyelerine çeşitli tarihlerde 1.763.236,20 TL'lik asfalt satışı gerçekleştirildiği, bu faaliyetin devamlılık arz ettiği, buna rağmen söz konusu işletmenin (şantiyenin) Kurumlar Vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülen asfalt satışı faaliyetinin bir organizasyona bağlı olarak piyasa ekonomisi içerisinde ve devamlılık arz edecek şekilde yapılması halinde, söz konusu belediye bünyesinde oluşacak iktisadi işletme nezdinde kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmesi, dolayısıyla yapılan asfalt satışlarına ilişkin olarak oluşacak kazancın beyan edilmesi ve vergisinin ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: MESKİ ve İlçe Belediyelerinden Olan Bazı Alacakların Tahsil Edilememesi

İdarenin, MESKİ ve bazı ilçe belediyelerinden olan ÇTV ve otopark bedeli alacaklarının tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı maddede; konutlara ilişkin su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan ÇTV'nin su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacağı ve büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerince su tüketim bedeli ile birlikte tahsil edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Su ve kanalizasyon idareleri tarafından ilçe belediye sınırları içerisindeki konutlardan tahsil edilen ÇTV ve gecikme zammının % 80'i ilgili belediyeye, % 20'si ise büyükşehir belediyesine tahsilatı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar bildirilerek aynı süre içinde ödenmelidir. İlçe belediyelerince işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için tahsil edilen ÇTV'nin de % 20'si aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Diğer taraftan 30.12.2020 tarihinde yayımlanan ve aynı tarihte yürürlüğe giren 7261 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinin son fıkrasında değişiklik yapılarak ilçe belediyelerinin elde ettiği otopark bedellerinin, büyükşehir

belediyesine aktarılması uygulamasına son verilmiş ve ilçe belediyelerince beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılacağı düzenlenmiştir. Ancak bu tarihten önceki otopark bedellerinin büyükşehir belediyesine aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; gerek geçmiş dönem gerek yılı içinde Mersin Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyeleri ile MESKİ'den 38.750.204,65 TL ÇTV, 1.119.800,36 TL otopark bedeli olmak üzere tahsil edilemeyen toplam alacak tutarının 39.870.005,01 TL'ye ulaştığı görülmüştür. Tahsil edilemeyen ÇTV ve otopark bedellerinin detayı aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 12: Tahsil Edilemeyen ÇTV ve Otopark Bedeli

Gelir Türü	Borçlu İdare	Tahsil Edilemeyen Tutar (TL)
ÇTV	Akdeniz Belediyesi	1.865.557,87
	Toroslar Belediyesi	5.066,34
	Erdemli Belediyesi	409.164,31
	Bozyazı Belediyesi	22.632,76
	Anamur Belediyesi	586.031,18
	MESKİ	35.861.752,19
ÇTV Toplam		38.750.204,65
Otopark	Mezitli Belediyesi	1.119.800,36
Genel Toplam		39.870.005,01

Kamu idaresi özetle, anılan Kurumlara zaman zaman borçlu olabildiklerini ve muhtelif zamanlarda mahsuplaşma yoluna gidildiğinden zamanaşımına uğrayan alacak bulunmadığını, bazı kurumların 7440 sayılı Kanun çerçevesinde yapılandırma talebinde bulunduğunu, bulunmayan kurumlardan ise zamanaşımına uğrama riski olan alacakların mevcut olması halinde tahsil edilebilmesi amacıyla İller Bankasından ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri payından kesinti yapılması isteneceğini ve bu kurumlara borçlarını ödemesi için yazılı bildirimde bulunulduğunu ifade etmiştir.

Alacakların zamanaşımına uğradığına ilişkin bir tespit zaten yapılmamıştır ancak geçmiş döneme ait alacakların da bulunduğu göz önüne alındığında tahsilatın mevzuatın öngördüğü şekilde düzenli ve zamanında yapılamadığı anlaşılmış olup, İdare alacaklarının korunması adına daha etkin takip ve tahsilatın yapılması önem arz etmektedir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, MESKİ ve ilçe belediyelerinden olan ÇTV ve otopark

bedeli alacaklarının tahsili için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Mezitli-3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşine İlişkin ÇED Raporu Alınmadan İnşaata Başlanılması

“Mezitli-3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşini”ne ilişkin ÇED- Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu alınmadan inşaata başlanıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; ilgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme- ÇED raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işleri hariç, ÇED olumlu belgesinin alınmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Çevre Kanununun 10’uncu maddesinde; gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin bir Çevresel Etki Değerlendirme Raporu hazırlayacağı, bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemlerin belirtileceği, Çevresel Etki Değerlendirme Raporu’nun hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ile hangi makamca onaylanacağına dair esasların yönetmelikle belirleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Öte yandan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nin 4’üncü maddesinde; çevresel etki değerlendirmesi gerekli değildir kararı, Çevresel Etkileri Ön İnceleme ve Değerlendirmeye Tabi Projeler (Ek-2) listesinde yer alan çevresel etkileri ön inceleme ve değerlendirmeye tabi projelerin, çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucunda ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeyde olduğunun belirlenmesi üzerine, projenin gerçekleşmesinde çevre açısından sakınca görülmediğini belirten Bakanlık kararı olarak tanımlanmış, dolayısıyla ilgili Bakanlıkça çevresel etki değerlendirmesi gerekli değildir kararının alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Mersin Mezitli- TCDD Garı Hafif Raylı Sistem Hattı projesine ilişkin Mersin Valiliğince 2017 yılında “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararı verildiği; ancak Mersin Belediye Başkanlığı’nca projede M1 Fuar İstasyonu-Üniversite ve 3 Ocak Şehir Hastanesi- MEŞOT raylı sistem hattının iki farklı lokasyonda “Mezitli- 3 Ocak

Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşi” ile entegrasyonunu için projede revizyona gidildiği, söz konusu proje revizyonu gerekçesiyle “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” belgesi alımı için ilgili kurumlar nezdinde yeniden girişimlerde bulunulduğu, ama şu ana kadar bahse konu belgenin alınmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi'nin göndermiş olduğu cevapta; Mersin Mezitli- TCDD Garı Hafif Raylı Sistem Hattı Projesi'nde revizyona gidilmesi nedeniyle “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” belgesi alımı için ilgili kurumlar nezdinde girişimlerde bulunulduğu, ayrıca söz konusu proje kapsamında, sadece 3 Ocak Kent Meydanı İstasyonu'nda inşaat öncesi hazırlık çalışmaları yapıldığı ifade edilmiştir.

Mezitli- 3 Ocak Hafif Raylı Sistem Metro Hattının İnşaat ve Elektromekanik Sistemlerinin Temini, Montajı ve İşletmeye Alınması İşine Projesi için ÇED Raporu alınmadan inşaata başlanması, anılan mer’i mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Çevreye verebileceği muhtemel zararların değerlendirilmesinin gerekli olması nedeniyle ilgili mevzuatı gereğince ÇED olumlu belgesi alınması zorunluluğu bulunan işler için, bu belge alınmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

BULGU 13: Proje, Fizibilite Etüdü ve İnşaat İhale Dosyası Hazırlama İşİ Bünyesinde Yurtdışına Yapılacak Olan Geziye İlişkin Maliyet Hesabı Yapılmasına İmkân Veren Bilgilere İhale Dokümanında Yer Verilmemesi

M1 Fuar İstasyonu- Üniversite ve 3 Ocak- Şehir İstasyonu –Meşot Raylı Sistem Hatlarının Uygulamaya Esas Kesin Projeleri, Fizibilite Etüdü ve İnşaat İhale Dosyası Hazırlama İşİ Bünyesinde yüklenici firma tarafından karşılanacak olan kurum teknik personelinin yurtdışı gezi masraflarının ihale dokümanında gösterilmediği tespit edilmiştir.

İşe Ait Sözleşme'nin “Diğer Hususlar” başlıklı 36.6'ncı maddesinde; yüklenicinin, işin ilerlemesine paralel olarak kontrol teşkilatının teknik bilgisini artırmak amacıyla, teknik gelişmeleri izlemek, gerekli test, deneylere ve incelemelere, yerinde ve menşesinde refakat etmek için tüm masraflar yükleniciye ait olmak üzere 100 (yüz) adam/ gün yurtdışı eğitim organizasyonu düzenleyeceği ifade edilmiştir.

Anılan Sözleşme düzenlemesinden, kontrol teşkilatında çalışacak olan görevli personelin teknik gelişmeleri izlemesi, teknik bilgisini artırması, gerekli test, deney ve

incelemeleri yapması amacı ile yurt dışı teknik gezi düzenleneceği ve bu işin tüm masraflarının yükleniciye ait olacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; bir çeşit eğitim amaçlı yapılması öngörülen teknik geziye ilişkin olarak, bu gezinin genel olarak amacı, yurt dışına yönelik olduğu ve giderlerinin tamamının yükleniciye ait olması dışında eğitimin içeriği, konaklama ile seyahat giderleri dâhil eğitimin maliyeti gibi birçok bilgiye birim fiyat teklif cetvelinde ve diğer ihale dokümanında yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi'nin göndermiş olduğu cevapta; yüklenici firmanın talebi ve Cumhurbaşkanlığı'nın 2020/5 sayılı Genelgesi de dikkate alınarak yurt dışı eğitim organizasyonunun- teknik gezinin iptal edildiği, ancak söz konusu teknik gezi bedelinin piyasa fiyatı araştırması yapılmak suretiyle 207.022,31 TL olarak hesaplandığı ve bu tutarın yüklenicinin hakedişinden kesildiği, yapılan gezinin eğitim gezisi niteliğinde olması ve yer ve zamanının tespitinin idarenin takdirinde bulunması gerekçeleriyle ihale dokümanında maliyet hesabının yapılmasına imkan veren bilgilere yer verilmediği ifade edilmişse de; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nuna göre idarelerce, teklif fiyatı oluşumunu etkileyecek hususlara ihale dokümanında tereddüde mahal vermeyecek açıklıkta yer verilmesi gerekmektedir. İsteklilerce bu geziye ilişkin maliyetlerin teklif edilen kalemler içinde öngörülmemesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkeler arasında yer alan ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak; yurtdışına yapılacak geziye ilişkin olarak maliyet hesabı yapılmasına imkan veren bilgilere ihale dokümanında yer verilmemesi, isteklilerin gerçekçi teklif fiyatı oluşturmalarını, dolayısıyla ihalede rekabeti engelleyecektir. Bu nedenle söz konusu gezi maliyetlerinin ihale dokümanında açıkça gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Yıllara Sari Nitelikteki Yapım İşinin Ek Sözleşmeler Yapılmak Suretiyle Yıllara Sari Olmaktan Çıkarılması

Yıllara sari nitelikteki yapım işinin ek sözleşmeler yapılma suretiyle yıllara sari olmaktan çıkarıldığı tespit edilmiştir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 42'nci ve 44'üncü maddelerinde; birden fazla takvim yılına sirayet eden inşaat (dekapaj işleri de inşaat işi sayılır) ve onarma işlerinde kar veya zarar işin bittiği yıl kati olarak tespit edileceği ve tamamının o yılın geliri sayılarak, mezkûr yıl beyannamesinde gösterileceği, inşaat ve onarma işlerinde geçici ve kesin kabul

usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihin; diğer hallerde işin fiilen tamamlandığı veya fiilen bırakıldığı tarihin bitim tarihi olarak kabul edileceği hükmü yer almaktadır.

Öte yandan yıllara yaygın inşaat işlerinde başlangıç tarihi olarak; yapılan sözleşmede yapılacak işin yer teslim tarihi öngörülmuş ise bu tarihin, sözleşmede yer teslim tarihi belirtilmemiş ise sözleşmede belirtilen işin başlangıç tarihinin, sözleşmede bunların hiçbiri belirtilmemiş ise sözleşmenin imzalandığı tarihin işin başlangıç tarihi olarak kabul edilmesi gerekir.

Bir yapım işinin yıllara yaygın olması durumunda kamu idare ve kuruluşları tarafından bu işi yapanlara ödenen istihkak bedellerinden, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 15'inci maddeleri gereği gelir ve kurumlar vergisi kesintisi yapılması gerekmektedir. Kesinti oranı ise 03.02.2021 tarihli ve 3491 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının eki karar ile %5 olarak yeniden belirlenmiş, bu kararın yayımını (04.02.2021) izleyen ayın başından itibaren yapılacak ödemelere uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla yıllara yaygın inşaat ve onarım işlerinde 2021 yılı mart ayından itibaren yapılacak ödemelerde %5 vergi kesintisi yapılması gerekmektedir.

İdare "Mersin İli, Toroslar İlçesi, Arpaçsakarlar Mahallesi, 2988 ada, 1 parselde, Halkkent Çok Amaçlı Sosyal Tesis Yapılması İş'i"nin yer teslimini 26.02.2021 tarihi itibarıyla yapmış, işin süresi 350 takvim günü ve iş bitim tarihi 10.02.2022 olarak öngörülmüştür. Yüklenicinin taahhütname dilekçelerine istinaden 19.04.2021 tarihli ek sözleşme (Ek Sözleşme 1) ile işin süresinin kısaltılarak 308 gün, yeni iş bitim tarihinin ise 30.12.2021 olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla başlangıçta birden fazla takvim yılına sirayet eden iş, ek sözleşme sonrası bu niteliğini kaybetmiştir.

Sözleşme imzalandıktan sonra sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılmaması esas olsa da 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 15'inci maddesinde; "...İşin süresinden önce yapılması veya teslim edilmesi kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları"nda değişiklik yapılabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla işin süresinin kısaltılmasında mevzuat yönünden bir sakınca bulunmamaktadır.

Ancak 29.12.2021 tarihinde yani işin bitirilmesi gereken tarihten bir gün önce imzalanan yeni ek sözleşme ile (Ek-Sözleşme 2), yüklenicinin 28.12.2021 tarihli dilekçesinde belirtilen pandemi şartları, malzeme temininde yaşanan sıkıntılar ve mali durumlar gibi gerekçelere

dayanarak, işin süresini kısaltan ek sözleşmenin (Ek-Sözleşme 1) iptal edildiği ve ana sözleşmede yazıldığı gibi işin süresinin 350 gün olarak uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile yapılan açıklamalara göre;

- Başlangıçta yıllara yaygın nitelikte olan işin bitim tarihinin, başlangıç tarihiyle aynı takvim yılına çekilerek bu niteliğinin ortadan kaldırıldığı ve sonradan toplu kesilse bile yıl içinde vergi kesintisi yapılmamasının vergi güvencesi açısından risk doğurduğu,
- İşin süresini kısaltan ek sözleşmenin yeni bir ek sözleşme ile iptal edilmesinin süre uzatımı niteliğinde olduğu ve süre uzatım şartlarını taşıması aksi halde gecikmeli çalışma hükümlerinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi özette, daha önce yüklenicinin işin süresinin değiştirilmesine yönelik talebinin reddedildiğini ancak daha sonra yeniden başvurarak iş programının önünde olduğundan bahisle talebini tekrarladığını ve uygun görüldüğünü, yüklenicinin 28.12.2021 tarihli dilekçesinde ise ilk sözleşme şartlarına geri dönmek istediğini, pandemi sürecinin yapım işlerine etkileri ve 02.04.2020 tarih ve 31087 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi de göz önüne alınarak Daire Başkanlığınca uygun görülmüş olup 29.12.2021 tarihinde ek sözleşmenin iptali içerikli Ek Sözleşme 2 ile ilk sözleşme şartlarına geri dönüldüğünü ifade etmiştir.

Ancak yukarıda belirtildiği gibi işin süresinin kısaltılmasında mevzuat yönünden sakınca görülmesi de, bu durumda yüklenicinin üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmesi, süre uzatımının ancak ilgili mevzuattaki şartlara göre verilebileceği değerlendirilmektedir. Ek sözleşmeyi iptal eden yeni bir ek sözleşme ile iş bitim tarihinin ilk sözleşmedeki tarihe uzatılması mevzuata uyar görünmemektedir. Kaldı ki yüklenicinin bu yöndeki dilekçesi 28.12.2021 tarihlidir yani işin bitiminden iki gün öncesine tekabül etmektedir. Dilekçede öne sürülen pandemi şartları, malzeme temininde yaşanan sıkıntılar söz konusu ise bu durumun ne kadar gecikmeye yol açtığı detaylandırılmalıdır. Pandemi nedeniyle malzeme temininde yaşanan sorunlar işin devamı sırasında da söz konusu olduğundan işin süresi belirlenirken dikkate alınması gerekmektedir. Dolayısıyla yüklenicinin işin süresinin kısaltılması yönündeki ilk talebi ile yaşadığını ifade ettiği sıkıntı çelişmektedir. Diğer taraftan kamu idaresi, yıllara sâri nitelikteki yapım işlerinin ek sözleşme yapılmak suretiyle yıllara sâri olmaktan çıkarılması konusunda mevzuat hükümleri ve kanunda öngörülen şartlar doğrultusunda işlem yapılacağını ifade etmiştir.

Yüklenicinin dilekçe tarihleri, ikinci ek sözleşme tarihi ve işin bitim tarihlerinde yapılan

değişiklikler bir bütün olarak dikkate alındığında, işin yıllara sari nitelikte olmaktan çıkarılması, vergi güvenliği açısından risk oluşturmakta ve süre uzatım şartları oluşmadan ek sözleşmenin iptali ile yeni bir süre uzatımı verilemeyeceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından işin bitiş süresinin mevzuat hükümleri doğrultusunda değiştirilmesi ve Kanun'da öngörülen şartlar oluşmamişsa işin süresinde değişikliğe gidilmemesi gerekmektedir.

BULGU 15: Tüm Riskler Sigorta Poliçesinde Muafiyet Oranlarının Yasal Limitin Üzerinde Olması

İdarenin bazı yapım işleri kapsamında yaptırılan tüm riskler sigortalarında muafiyet oranlarının Yapım İşleri Genel Şartnamesindeki limitin üstünde olduğu tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde, tüm riskler için uygulanacak azami muafiyet oranı yüzde 2 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla İdarenin yapım işlerinde yüklenici tarafından yaptırılan tüm riskler (all-risk) sigortasında muafiyet oranı % 2'yi geçemeyecektir.

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine yönelik yüklenicilerin yaptırdığı tüm riskler sigorta poliçelerinde bazı kalemlere ilişkin muafiyet oranlarının mevzuatla belirlenen limitin üzerinde olduğu görülmüştür. Örneğin Mersin Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde Bulunan Muhtelif Yollarda Asfalt Yapım İşleri ile Mersin İli Toroslar İlçesi Arpaçsakarlar Mahallesi 2988 Ada 1 Parselde Halkkent Çok Amaçlı Sosyal Tesis Yapılması İşleri gibi yapım işleri kapsamında yaptırılan tüm riskler sigortalarında bazı kalemler için muafiyet oranlarının % 10 olarak belirlendiği görülmektedir.

Sigorta muafiyet oranlarının yükselmesi, sigortalının (yüklenicinin) hasardan sorumlu olduğu kısmı artıracak, bir anlamda sigorta kapsamını daraltacaktır. Bu durum, yüklenicinin İdareye karşı nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmaya bile herhangi bir hasar durumunda İdareye karşı yükümlülüklerini yerine getirmesini zorlaştırabilecek ve İdare açısından risk doğurabilecektir.

Kamu idaresi özetle, Mersin İli, Toroslar İlçesi, Arpaçsakarlar Mahallesi, 2988 ada, 1 Parselde, Halkkent Çok Amaçlı Sosyal Tesis Yapılması İşleri için yapılan All Risk sigortasında genel sigortacılık uygulamaları sebebiyle muafiyet oranının Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen muafiyet oranından farklı yapıldığını, ancak işin sigorta poliçesine başvurulacak duruma maruz kalınmadan tamamlanmış olup kesin kabulü yapıldığını ve tüm riskler sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının yasal limitin üzerinde olmaması için yapım işlerinde bu konuya gerekli hassasiyet ve

özenin gösterileceğini ifade etmiştir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, yapım işleri kapsamında yükleniciler tarafından yaptırılan tüm riskler sigorta poliçelerinde muafiyet tutarı veya oranlarının mevzuatta belirtilen % 2 oranını aşıp aşmadığı kontrol edilmeli ve muhtemel zarar ve risklerin önüne geçilmelidir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sıralamasına Göre Ödenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	İdarenin bütçe emanetleri hesabında yer alan borçlarının muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği, ayrıca beş yılını dolduranların bütçeye gelir kaydedilmediği görüldüğünden bu hususlar bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdarenin bazı taşınmazlarının kiraya verilmeksizin ecrimisil karşılığı kullanılması ve ecrimisil gelirlerinde tahsilat oranlarının düşük olması nedeniyle bu hususlar bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmaz Kira Gelirlerine Ait Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdarenin bazı gelirleri için tahsilat/tahakkuk oranları düşük olduğundan bu husus yeniden

			bulgu konusu yapılmıştır.
Bazı İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Paylarının Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması ve Takibinin Yapılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bazı ilçe belediyelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisine ilişkin paylar 2022 yılında da Büyükşehir Belediyesine tam olarak aktarılmadığından, bu husus yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Amortisman İşlemlerinin Hatalı Yapılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	İdare muhasebe sisteminde kayıtlı olan ve amortisman tabi bazı duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının ise varlığın kayıtlı değerlerini aştığı tespit edildiğinden, söz konusu husus yeniden bulgu konusu yapılmıştır.