T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 6
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 10
7. DENETİM BULGULARI 10
8. EKLER 38

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu (TL) 4
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu..... 4
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu..... 5
Tablo 5: Tahsilat /Tahakkuk Oranları Düşük Olan Gelir Kalemleri (TL) 16
Tablo 6: 2019 Yılsonu İtibari ile Borç Durumu 23
Tablo 7: 2006-2019 yılları arası Türkiye Jokey Kulübünce Aktarılan Eğlence Vergisi Payları 27
Tablo 8: Belediyenin Son Beş Yıla Ait Bütçe Gelir ve Gider Tahminleri ile Gerçekleşmeleri 34

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KDV : Katma Değer Vergisi Kanunu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

THP : Tekdüzen Hesap Planı

VUK : Vergi Usul Kanunu

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

2. Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli İle Muhasebe Mizan Cetveli Arasında Tutarsızlık Bulunması

2. Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

3. Halk Ekmek ve Unlu Mamüller Fabrikası İşletme Müdürlüğünün Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin Bulunmaması

4. Taşıt Kiralama Hizmet Alımı İşinin Akaryakıt Dâhil Olarak Yapılması

5. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

6. Borçlanma Sınırının Aşılması

7. Belediyenin Özel Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

8. İlgili Belediye, Dernek Ve Benzeri Kurumlara Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Paylarına İlişkin Uygulama Hatalarının Bulunması

9. Yön Levhaları Üzerinde Yer Alan Reklam Yerlerinden İlan Ve Reklam Vergisi Alınmaması

10. Belediyenin Hüküm Ve Tasarrufu Altında Bulunan, Ancak Üçüncü Şahıslar Tarafından İşgal Edilen Bazı Yerlerden Ecrimisil Alınmaması

11. Bütçe Gelir-Gider Tahminlerinin Gerçekçi Olarak Belirlenmemesi

12. Hal Müdürlüğü Zabıta Sayısının Mevzuatın Öngördüğünden Az Olması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127'nci maddesinde; Belediyeler, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmış; kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

www.balioglu.net

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

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmakta ve bu konu Kanun'da açıkça ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahallî 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 yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını

karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik amacıyla adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanları genişletilerek büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici ve 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 Anayasada hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin organları Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi ise Büyükşehir Belediye Başkanı ve 78 üyeden oluşmaktadır.

www.balioglu.net

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 ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Adana Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, Makine İkmal Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı, Zabıta Daire Başkanlığı ile Mezarlıklar Daire Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı

bulunmaktadır. Belediyenin 20 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

Adana Büyükşehir Belediyesi verdiği hizmetleri; memur (657-4/A) statüsünde 1336 personel, sözleşmeli personel (657-4/B) statüsünde 442 personel, işçi (657-4/D) statüsünde ise 744 personel ile gerçekleştirmektedir. Ayrıca belediye şirketinden hizmet alımı yoluyla çalıştırılan 6388 işçi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmış, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

Belediyeler, bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, belediyenin malî 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 Adana Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2019 mali yılı bütçesi ile 2.350.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, 2019 yılı içerisinde ek ödenek kullanılmamıştır. Yıl içinde 1.641.756.991,33 TL bütçe gideri yapılmış, 708.243.008,67 TL ödenek iptal edilmiştir. 2019 yılı gider bütçesi 2.350.000.000,00 TL olmakla beraber, gelir bütçesi 2.000.000.000,00 TL olarak belirlendiğinden gelir ve gider dengesinin borçlanma yoluyla sağlanması öngörülmüştür.

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu (TL)

Giderin Çeşidi	Bütçe ile Verilen Ödenekler	Eklenen/Düşülen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği	Bütçe Giderleri Toplamı	İptal Edilen Ödenekler
01- Personel Giderleri	246.581.000,00	19.029.300,00	265.610.300,00	240.168.663,44	25.441.636,56
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	40.905.000,00	2.402.950,00	43.307.950,00	38.553.923,02	4.754.026,98
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.084.217.000,00	98.984.549,00	1.183.201.549,00	922.669.835,50	260.531.713,50
04- Faiz Giderleri	121.927.000,00	18.500.000,00	140.427.000,00	137.973.980,98	2.453.019,02
05- Cari Transferler	43.305.000,00	22.528.000,00	65.833.000,00	54.634.559,02	11.198.440,98
06- Sermaye Giderleri	589.465.000,00	-53.712.000,00	535.753.000,00	229.217.070,36	306.535.929,64
07- Sermaye Transferleri	17.100.000,00	3.640.000,00	20.740.000,00	12.277.432,51	8.462.567,49
08- Borç Verme	6.500.000,00	891.634,00	7.391.634,00	6.261.526,50	1.130.107,50
09- Yedek Ödenek	200.000.000,00	-112.264.433,00	87.735.567,00	0,00	87.735.567,00
Toplam	**2.350.000.000,00**	**331.952.866,00**	**2.350.000.000,00**	**1.641.756.991,33**	**708.243.008,67**

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	246.581.000,00	240.168.663,44	%97
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	40.905.000,00	38.553.923,02	%94
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.084.217.000,00	922.669.835,50	%85
04- Faiz Giderleri	121.927.000,00	137.973.980,98	%113
05- Cari Transferler	43.305.000,00	54.634.559,02	%126
06- Sermaye Giderleri	589.465.000,00	229.217.070,36	%39
07- Sermaye Transferleri	17.100.000,00	12.277.432,51	%72
08- Borç Verme	6.500.000,00	6.261.526,50	%96
09- Yedek Ödenekler	200.000.000,00	0,00	%0
Bütçe Giderleri Toplamı	**2.350.000.000,00**	**1.641.756.991,33**	**%70**

www.balioglu.net

Tablo 3: 2019 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	65.970.000,00	38.753.156,73	12.040,15	38.741.116,58	%59
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	415.680.000,00	207.839.934,41	8.657.574,92	199.182.359,49	%48
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.550.000,00	6.511.315,39	0,00	6.511.315,39	%255
05- Diğer Gelirler	1.185.400.000,00	1.072.462.000,49	511.882,76	1.071.950.117,73	%90
06- Sermaye Gelirleri	330.400.000,00	1.198.108,66	0,00	1.198.108,66	%0
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	
Toplam	**2.000.000.000,00**	**1.326.764.515,68**	**9.181.497,83**	**1.317.583.017,85**	**%66**

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2019 yılı Faaliyet Gideri 1.582.009.445,94 TL, Faaliyet Geliri 1.519.960.830,05 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 62.048.615,89 TL olarak gerçekleşmiştir.

Adana Büyükşehir Belediyesinin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ADANA ULAŞIM ORG. TUR.A.Ş.	13.994.000,00	13.985.260,00	%99
2	YENİ ADANA İMAR İNŞ.A.Ş.	69.120.000,00	69.118.800,00	%99
3	ALTINKOZA A.Ş.	31.500.000,00	31.493.996,05	%99
4	BELDETAŞ SAĞLIK A.Ş.	6.992.800,00	6.979.800,00	%99
5	ÇUKUROVA FUARCILIK A.Ş.	16.236.000,00	12.565.940,00	%77

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistem

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'u ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup, kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu ve
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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

www.balioglu.net

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

www.balioglu.net

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

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

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

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve

uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Adana Büyükşehir Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında birimlerle ortak çalışma yapılarak Belediyeye rehberlik etmek amacıyla İç Kontrol Standartları Uyum ve Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu çerçevede; Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

www.balioglu.net

Adana Büyükşehir Belediyesinde iç kontrol çalışmalarına yönelik 2018 ve 2019 yıllarında yapılan çalışmalar aşağıdaki gibidir:

1- Birimlere ait iş akış şemalarının güncelleme çalışmalarını kendileri tarafından yapılabilmesi için Microsoft Office Visio programının her birimde bulunan bir iç kontrol çalışma grubu personeline yüklenebilmesi sağlanmıştır.

2- 2019-2020 Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı revize edilerek e-SGB modülüne yüklenmiştir.

3- 2019-2020 İç Kontrol Uyum Eylem Planı kurumun internet sitesi www.adana.bel.tr adresinde yayınlanmıştır

4- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu güncellenmiş ve çalışmalarına devam etmiştir.

5- 10.09.2014 tarih ve 275 No.'lu Meclis Kararı ile kabul edilen yönetmeliğe göre birimler yönergelerini hazırlayarak Başkanlık Makamından onay almışlardır.

6- 07.12.2017 tarih ve 229 sayılı genelge ile tüm birimlerin çalışma yönergelerinin revize edilerek İç Kontrol Şube Müdürlüğüne gönderilmesi istenmiştir.

7- 07.12.2017 tarih ve 230 sayılı genelge ile iş akış şemaları ve süreçler revize edilerek güncellenmesi istenmiştir.

8- 2015-2019 Stratejik Plan baz alınarak kurumsal riskler belirlenmiş olup; ölçeklendirilmesi için birimlere gönderilmiştir.

9- İç Kontrol Çalışma Grubu iş ve işlemleri İç Kontrol Şube Müdürlüğü personelleri tarafından yapılmaktadır.

10- Belediye Meclisinin 10.09.2014 tarih ve 275 sayılı kararına istinaden hazırlanmış olan yönetmeliğe dayanarak belediye birimleri yönergelerini oluşturmuştur. Gerekli görüldüğü durumlarda revize çalışmaları yapılarak Mali Hizmetler Daire Başkanlığı İç Kontrol Şube Müdürlüğüne sunulmuştur. Yapılan incelemelerden sonra birimler yönergelerini Başkanlık onayına sunmaktadır.

11- 2019 yılı içerisinde Belediyenin 28 biriminde yeni hazırlanan süreçler ile birlikte sürekli kontrol edilen toplam süreç sayısı 612 olarak gerçekleşmiştir.

12- Süreç Yönetim Sistemi kapsamında süreçlerin güncellenmesi amacıyla 07.12.2017 tarih ve 230 sayılı yazı ile tüm birimler bilgilendirilmiştir.

13- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından 2018 yılına ait İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu 16.01.2019 tarih ve 4039 sayılı yazı ekinde üst yönetime sunulmuştur.

www.balioglu.net

14- Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından 07.12.2017 tarih ve 230 sayılı genelge ile tüm birimlerden daha önceden hazırlanmış olan görev tanımlarının revize edilmesi istenmiştir. Bu çalışma tamamlanmıştır.

15- Personelin yeterliliği ve performansı, bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmesi için 11.05.2018 tarih ve 17102 sayılı yazı ile tüm birimlere bildirilmiştir.

16- İç kontrol çalışmaları kapsamında yer alan iş akış şemalarının güncellenmesi, görev veya yer değişikliği olmuş personellerin isimleri ile görevlerinin (kişi bazlı görev tanımlarının) şemalara işlenmesi, bilgi kartlarının güncellenmesi, uyum eylem planının takibi gibi çalışmalar sürekli yapılan çalışmalardır.

17- 2019-2020 Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan ön görülen eylemlerin 79 tanesi ile ilgili mevcut durum aşağıdaki gibidir:

- 16 tanesinde mevcut durum yeterli bulunmuştur.
- 21 tanesi devamlı yapılan eylemlerdir.
- 42 tane eylem üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

18- 2019-2020 Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış olup Kuruma ait web sitesinde ve Strateji Geliştirme Birimleri Yönetim Bilgi Sistemine (e-SGB)

işlenmiştir.

19- 07.12.2017 tarih ve 230 sayılı genelge ile daha önce hazırlanmış olan görev tanımlarının revize edilerek İç Kontrol Şube Müdürlüğüne gönderilmesi istenmiştir.

20- 11.05.2018 tarih ve 17102 sayılı yazı ile tüm birimlerden hassas görevlere ilişkin prosedürleri belirlemeleri talep edilmiştir.

Sonuç olarak, Adana Büyükşehir Belediyesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları başlatılmış olmakla birlikte sürekliliği anlamında gerekli çalışmaların devam ettiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Büyükşehir Belediyesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

www.balioglu.net

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Ticari faaliyet kapsamına girmeyen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ödenen katma değer vergisinin (KDV) indirim konusu yapılamayacak olmasına rağmen 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedilmek suretiyle indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "*Kamu*

Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı (I/B-2) bölümünde;

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla belediyenin satışa konu olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ödediği KDV'nin indirim konusu yapılmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler hesabına ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin katma değer vergisine ilişkin ilgili maddelerinde, ay sonlarında, Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyeleri toplamı, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, katma değer vergisinin devreden tutarının 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedilerek ödeneceği belirtilmektedir.

Ancak belediyenin mali tablo ve ödeme emri belgelerinin incelenmesi sonucunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak indirim konusu yapılamayacak katma değer vergilerinin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

Şöyle ki 2019 yılı içerisinde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilen 36.408.652,35-TL tutarın sadece 2.329.093,22-TL'lik kısmının mevzuat uyarınca İndirilecek Katma Değer Vergisine konu olması geri kalan 34.079.559,13-TL'lik kısmının ise İndirilecek Katma Değer Vergisine konu olmaması ve 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmemesi gerekirdi.

Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine ilişkin KDV'yi indirim konusu yaparak 191 İndirilecek KDV hesabına kaydetmesi neticesinde;

- 191 İndirilecek KDV Hesabına yapılan hatalı kayıt tutarının, ay sonlarında 191 İndirilecek KDV hesabı ile 391 Hesaplanan KDV hesabının mahsup edilmesi sonucu, 190 Devreden KDV hesabına devredilmesine dolayısıyla bu hesabın bilançoda olması gerekenden yüksek tutarlarda yer almasına,

- 15 Stoklar hesap grubunda kalan tutarın olduğundan daha düşük, 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun itfa edilmeyen kısımlarının olması gerekenden daha düşük tutarda gösterilmesine,

- 630 Giderler hesabının faaliyet sonuçları tablosunda olması gerekenden daha düşük gösterilmesine,

- En önemlisi de ödenmesi gereken KDV' nin oluşmaması ya da azalmasına

neden olunmuştur.

Vergiye tabi olması nedeniyle indirim konusu yapılamayacak işlemlere ilişkin KDV tutarlarının 630 Giderler hesabı ya da ilgili varlık veya stoklar hesabı maliyetlerine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince Belediyeye tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi

www.balioglu.net

yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere belediyelere de taşınmaz tahsisi yapılabilir. Bu doğrultuda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

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

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinin;

"(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü malî yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir."

hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı yazıda "1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi" başlığı altında yapılan düzenlemeden de anlaşılacağı üzere taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için, idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili

www.balioglu.net

farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Tam açıklama kavramı, muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olup İdare, bu kavram uyarınca varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasını sağlamalıdır.

Yapılan incelemede Belediye tarafından rayiç değeri 251.539.287,96-TL olan 61 adet taşınmazın çeşitli kamu kurumlarından tahsisli olarak kullanılmasına ve mülkiyeti Belediyeye ait olup çeşitli kamu kurum ve kuruluşuna tahsis edilen rayiç değeri 188.794.574,32-TL olan 42 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından bulguda belirtilen hususa ilişkin olarak düzeltmeye yönelik incelemelerin devam etmekte olduğu bildirilmişse de yapılan düzeltmelere ilişkin bilgi ve belgeler gönderilmemiştir. Her ne kadar idare tarafından sorunun kaynağı belirlendikten sonra düzeltme kaydı/kayıtları yapılacak olsa da 2020 yılında yapılan işlemin 2019 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda Belediyenin 2019 yılı Bilançosu, söz konusu taşınmaz hesapları (02 ve 03 alt kodlarında) ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500.11/12/13 Net Değer Hesabı itibariyle doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli İle Muhasebe Mizan Cetveli Arasında Tutarsızlık Bulunması

2019 yılı içinde alınan bir önceki yıl olan 2018 İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli'nde yer alan Tesis, Makine ve Cihazların ertesi yıla devir toplam tutarı 0,00 TL iken muhasebe sisteminde 2019 yılı açılış mizanında aynı hesaba ait 2019 yılına ait devir tutar toplamının 383.000,00 TL olduğu görülmüştür

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin 1'nci fıkrasında taşınırlara ilişkin giriş, çıkış ve devir işlemlerinin Taşınır Kayıt Yetkilileri tarafından nasıl yapılacağı, 3'ncü fıkrasında ise Muhasebe Yetkilisi tarafından taşınır işlem fişleri üzerinden muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı düzenlenmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine mevzuat hükümlerine göre taşınır kayıt yetkililerince düzenlenen taşınır işlem fişlerinin, muhasebe birimince ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye Taşınır Konsolide Yetkilisi tarafından verilen 2018 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı'na kaydı gereken ertesi yıla devir toplamının 0,00 TL olduğu yapılan muhasebe devir kaydının ise bu tutar üzerinden olması gerekirken mizan cetvelinde 253.1- Tesisler Grubunun 383.000,00 TL olarak ertesi yıla devir verdiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare tarafından bulgu üzerine 31.12.2018 tarihi itibari ile söz konusu uyumsuzluğun giderilmesi amacıyla 50.000,00.- TL tutarlı "Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı" düzenlendiği bildirilmişse de bulgu konusu edilen 253.01 Tesis, Makine ve Cihazlara hesabında 2019 yılına devreden tutarı 383.000,00 TL olduğundan değerlendirmemiz devam etmektedir.

Bu itbarla 2018 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile 2019 açılış mizanı arasında devreden tutarlar itibariyle uyumsuzluk olması nedeniyle 2019 yılı Bilançosunda 253.1 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 2: Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

Yapılan incelemeler neticesinde aşağıda belirtilen gelir kalemlerinde tahakkuk tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, belediye başkanının görev ve yetkileri başlıklı 38'inci maddesi; Belediye Başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler vermiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesi ile ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi, Mali Hizmetler Birimine verilmiş; "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para

ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı, aynı Kanun'un 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, belediyenin önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde aşağıdaki tabloda gösterilen gelir kalemlerinin net tahsilatının düşük bir oranda gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Tablo 5: Tahsilat /Tahakkuk Oranları Düşük Olan Gelir Kalemleri (TL)

Sıra No	Türü	Toplam Tahakkuk	Net Tahsilat	Gelecek Yıla Devir Tahakkuku	Oran
1	İlan ve Reklam Vergisi (800.01.03.09.53)	37.333.393,53	10.716.457,29	26.616.936,24	29%
2	Kira Gelirleri	56.636.777,55	24.211.539,58	32.425.237,97	43%
3	Ecrimisil Gelirleri	7.515.935,54	2.053.338,90	5.462.596,64	27%
4	Para Cezaları	35.492.421,77	16.589.521,11	18.902.900,66	47%

www.balioglu.net

Sonuç olarak gelirlerin toplanması sorumluluğu kapsamında tahakkuk tahsilat oranları düşük seviyede kalan gelir kalemleri için belediye tarafından başlatılan takip ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun şekilde tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Halk Ekmek ve Unlu Mamüller Fabrikası İşletme Müdürlüğü'nün Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin Bulunmaması

Büyükşehir Belediyesi İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren Halk Ekmek ve Unlu Mamüller Fabrikası İşletme Müdürlüğünün belediye meclisinden çıkmış ve gerekli mercilerden izin alınarak yürürlüğe girmiş bir "Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği" olmaksızın çalışmalarını sürdürmekte olduğu görülmüştür.

Mahalli idareler bütçesi içinde oluşturulacak işletmelerin, kuruluş ve işleyişine dair usul ve esasları düzenlemek amacıyla 08.03.2011 tarih ve 27868 sayılı Resmî Gazete'de "Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği" yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan Yönetmelik'in;

"Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "*İşletme: Mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan özel gelir ve giderleri olan hizmetleriyle ilgili olarak (Değişik ibare: RG-23/5/2019-30782) İl özel idareleri için İçişleri Bakanlığı, belediyeler için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri,*

... ifade eder " denilmiştir.

"İşletmenin mahalli idare teşkilat yapısındaki yeri" başlıklı 4'üncü maddesinde; "*İşletme,... büyükşehir belediyelerinde, İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı veya Şube Müdürlüğü; diğer belediyelerde ise, İşletme Müdürlüğü veya İşletme ve İştirakler Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi, mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilir."* denilmektedir.

İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı ve Bağlı Birimlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönerge'nin 12'nci maddesinde;

"*Halk Ekmek ve Unlu Mamüller Fabrikası İşletme Müdürlüğü; kanunlar, yönergeler ve ilgili mevzuatlar doğrultusunda dar gelirli, muhtaç, kimsesiz ve yoksul halk kesimlerinin temel gıdası olan ekmek ihtiyacını Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği'ne uygun hijyenik koşullarda üretim yapmak suretiyle karşılar. Müdürlük Üretim, Pazarlama ve Satış, İdari ve Mali İşler Biriminden oluşmaktadır."* denilmiştir.

Mezkûr Yönerge'nin 14'üncü maddesinde "İdari ve Mali İşler Biriminin Görevleri"nden bahsedilmiştir.

12.12.2002 tarihinde Adana Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile Ekmek Fabrikaları; ekmek üretim ve satış faaliyetlerini belediye bütçesi içerisinde yürütmeye başlamıştır. Ancak Vergi Dairesi Başkanlığı tarafından 2003 yılında belediye bütçesi içerisinde yürütülmekte olan bu faaliyetin, ticari faaliyet olduğu gerekçesi ile vergi mükellefi yapılmıştır.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliğinin 2006 ve 2012 yılları arası Genel İş ve Yürütümü Teftiş Raporlarında; "*ekmek fabrikalarının Belediye Kanunun 71. maddesine göre işletme kurularak yürütülmesi, ekmek fiyatları ve üretim kapasitesi belirlenirken piyasada haksız rekabet yaratılmaksızın faaliyette bulunulmasına özen gösterilmelidir"* tavsiyesi doğrultusunda işletmenin yapısı ile ilgili bir takım değişikliklere gidilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, "İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı ve Bağlı

www.balioglu.net

Birimlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönerge"nin en son 2017 yılında revize edilerek değiştirildiği, Yönerge'nin 14'üncü maddesinde "İdari ve Mali İşler Biriminin Görevleri"nden bahsedildiği ve bu görevler ile "Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği"nde bütçe içi işletmelerde bulunması gereken nitelikler arasında birçok konuda benzerlikler olduğu görülmekle beraber, Belediyenin, belediye meclisi tarafından çıkarılmış ve gerekli mercilerden izin alınarak yürürlüğe girmiş bir "Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği" bulunmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, her ne kadar İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı ve Bağlı Birimlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönerge'de, Halk Ekmek ve Unlu Mamüller Fabrikası İşletme Müdürlüğünden, bütçe içi işletme diye bahsedilmiş olsa da "Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği"ne uygun bir bütçe içi işletme yönetmeliğinin çıkartılmasının;

- Belediyenin mali hizmetler birimi ile işletme arasında oluşacak bütçe işlemlerinin, işletme ödeneğinin yönetmelikte sınırları çizilmeye çalışılan disiplinde gerçekleşeceği,

- İşletme ödeneğinin, işletme adına açılmış özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılması sonucunda, ay/yıl sonlarında işletmenin gelir ve gider durumunu gösterir mizanı, banka hesaplarına uygun olarak belediye bütçesi ile aylık/yıllık olarak konsolide edilebilir duruma gelebileceği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Taşıt Kiralama Hizmet Alımı İşinin Akaryakıt Dâhil Olarak Yapılması

Belediye tarafından "taşıt kiralama hizmet alımı" işi ihalelerinin mevzuata aykırı olarak akaryakıt dâhil yapıldığı görülmüştür.

05.01.1961 tarih ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "*Kanunun şümulü*" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyeler tarafından kullanılacak taşıtların, kapsam dahilinde olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 12'nci maddesine dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" yürürlüğe konulmuş olup söz konusu Esas ve Usuller'in "*Kapsam*" başlıklı 2'nci maddesinde de; 237 sayılı Kanun'a tabi olan kurumlar ve taşıtların kapsam dahilinde olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Usul ve Esaslar'ın; "*Temel Amaç*" başlıklı 5'inci maddesinde;

"*Kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacı, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve*

kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanmasıdır." hükmü yer almaktadır.

02.10.2014 tarihli 2014/6814 sayılı "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar" ile anılan Usul ve Esaslar'ın "*Genel esaslar*" başlıklı 6'ncı maddenin (ç) bendi; "*Taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir.*" hükmüne yer verilmek suretiyle değiştirilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, 237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi olan idarelerin, hizmet alımı kapsamında yakıt hariç olarak taşıt edinmeleri gerekmektedir. Bir diğer ifade ile hizmet alımı kapsamında edinilen araçların yakıtının, idare tarafından karşılanması gerekmektedir.

Belediye tarafından yapılan taşıt kiralama ihalelerinin incelenmesi sonucunda; Park Bahçeler Daire Başkanlığı ve Fen İşleri Daire Başkanlığı bünyesinde çalıştırılmak üzere yapılan taşıt kiralama ihalelerinde, ihaleye akaryakıt dâhil olarak çıkıldığı bu nedenle mevzuata aykırı hareket edildiği, tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak; hizmet alımı suretiyle yapılan taşıt kiralanması işlerinde mevzuatın tasarruf amacına yönelik yapılan düzenlemesi uyarınca taşıtların yakıt hariç olarak edinilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı ve görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun; "*Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri*" başlıklı 53'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"*İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir.*" hükmü yer almaktadır.

4857 sayılı Kanun'un "*Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti*" başlıklı 59'uncu maddesinde, iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; "*İzinlere ilişkin düzenlemeler*" başlıklı

60'ıncı maddesinde, yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izinin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş olup, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de 4857 sayılı Kanun'a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 4857 sayılı Kanun'un "*Yıllık ücretli iznin uygulanması*" başlıklı 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Nitekim 4857 sayılı Kanun'un, "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde;

"*Yıllık ücretli izni bu Kanunun 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57'nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59'uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası idari para cezası verilir*." düzenlemesi mevcuttur. 2019 yılı idari para cezası tutarı 416,00 TL dir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde görülmektedir ki, işçi de, işveren de yıllık izin hakkından feragat edemez. Aksi bir uygulamada, işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği izin alacağı ücrete dönüşmektedir. Ödeme de, son ücret üzerinden yapılacağından işçinin eline çok yüksek bir miktar geçebilmektedir. Bu uygulama yasal değildir. Çünkü kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi işçilerin izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerin buna izin vermemesi, anayasal bir hak olan izni işçilere kullandırması gerekir. Zira birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi halinde kurum zararına sebebiyet verilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, işçilerin yıllık izinlerinin düzenli bir şekilde kullandırılmadığı ve bunun sonucunda, 719 adet işçinin geçmiş yıllardan devreden toplam 117.529 gün kullanılmayan izninin bulunduğu tespit edilmiştir.

Kurum tarafından; işçilerin anayasal hakkı olan dinlenme ve yıllık ücretli izin

www.balioglu.net

haklarının düzenli bir şekilde kullanılması sağlanmalı ve böylece Kurumun kullanılmayan yıllık ücretli izinler nedeniyle büyük bir borç yükü altına girmesi engellenmelidir.

BULGU 6: Borçlanma Sınırının Aşılması

Borçlanma işlemlerinin incelenmesinde, Belediyenin borç stokunun, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre belirlenen sınırın üzerinde olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Borçlanma"* başlıklı 68'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"...

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır." hükmüne yer verilmiştir.

503 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ ile 2018 yılına ait olup çeşitli mevzuatlarda yer alan maktu hadler ile asgari ve azami miktarları belirtilmiş olan para ile ödenecek ceza miktarlarının artırılmasına dayanak teşkil eden yeniden değerleme oranı, % 23,73 olarak belirlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "*Borçlanma*" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Genelgeye göre İller Bankası kredileri ve faizleri, Banka kredileri ve faizleri, Dış krediler ve faizleri, Hazineye olan borçlar ve faizleri, Piyasa borçları (bütçe emanetleri), Vergi ve sosyal güvenlik borçları toplanarak borçlanma limiti tespit edilmelidir.

Yukarıda sayılan kalemlerin toplanması suretiyle hesaplanan borç stoku, Belediyenin kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranıyla arttırılan miktarını geçiyorsa belediyeler borçlanma yapamayacaktır.

2019 Yılı Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

www.balioglu.net

"*22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.*" denilmektedir.

www.balioglu.net

Buna göre, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde belirtilen borçlanmalar da, Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesi hükmü uyarınca borçlanma limitinin hesaplanmasına dahil edilmiş olup borç stoku limitine uyma şartı aranmayacak haller de ayrıca belirtilmiştir.

Belediye muhasebe verileri üzerinde yapılan incelemede; borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

Şöyle ki, belediyenin 2018 yılı kesinleşmiş bütçe geliri olan 1.236.877.487,09-TL'ye, % 23,73 yeniden değerleme oranı uygulandığında, bu tutar 1.530.388.514,78-TL olmaktadır. Söz konusu tutarın, borçlanma sınırı olarak belirlenen bir buçuk katı ise (1.530.388.514,78*1,5) 2.295.582.772,16-TL olmaktadır. Dolayısıyla 2019 yılı için Belediyenin maksimum borçlanabileceği tutar 2.295.582.772,16-TL'dir.

Aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere Belediyenin 2019 yılsonu itibariyle, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı 4.566.938.065,82-TL'ye ulaşmış, dolayısıyla, mevzuatla belirlenmiş olan limiti 2.271.355.293,66-TL kadar aşmıştır.

Tablo 6: 2019 Yılsonu İtibari ile Borç Durumu

2018 yılı Bütçe Geliri (TL)	**1.236.877.487,09**
Yeniden Değerleme Oranı (%)	23,73
2019 Borçlanma Limiti (TL)	**2.295.582.772,16**
Hesap Adı	**Tutar (TL)**
300 Banka Kredileri Hesabı	133.507.734,56
303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	741.712.996,59
320 Bütçe Emanetleri Hesabı	1.134.923.343,13
330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	29.624.633,97
333 Emanetler Hesabı	58.459.680,48
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	6.444.554,68
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	6.445.107,25
368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yük. Hesabı	212.005.845,74
381 Gider Tahakkukları Hesabı	86.727.634,56
400 Banka Kredileri Hesabı	424.576.476,68
403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	563.598.350,71
410 Dış Mali Borçlar Hesabı	27.464.769,02
430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	61.173.232,81
438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	318.868.079,98
481 Gider Tahakkukları Hesabı	126.207.267,22
Yapılandırılan Borçların Faizleri	635.198.358,44
Toplam Borç Stoku	**4.566.938.065,82**
FARK (TL)	**2.271.355.293,66**

www.balioglu.net

Belediye tarafından harcanıp da ödenemeyen faaliyet borçlarının, personelden kesildiği halde Maliye ve SGK'ya ödenmemesinden kaynaklanan vergi ve sigorta borçlarının, sahiplerine iade edilmek üzere geçici olarak tahsil edilen ve emanete alınan teminat ve depozitolara ait paraların harcanmasından kaynaklanan borçların stoğa dahil edilmemesi borçlanmaya sınırlama getirilmesi amacına aykırı düşmektedir.

Belediyenin, kanunlarla belirlenmiş olan limitler dâhilinde faaliyetlerini yürütmesi ve borçlanma sınırına uyması ve mevcut mali yapısı karşısında sürdürülebilirlik açısından etkin bir borç yönetimini teminen yeni bir borçlanma yapmaması gerekmektedir.

BULGU 7: Belediyenin Özel Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

Belediyeye ait olan taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırı olarak pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde

belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

"İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır." hükmü,

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.

Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir." hükmü yer almaktadır hükümlerine göre; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan; mezkûr Kanun'un istisnai yöntem olarak düzenlediği "*Pazarlık usulü ile yapılacak işler*" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde ise; *"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,…"* denilmek suretiyle pazarlık usulüne hangi koşullarda başvurulabileceği belirlenmiştir.

Bu çerçevede, mezkûr Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için "*İdare*" kavramı kullanılırken, (g) bendinde *"idarelerin özel mülkiyetinde*" kavramı yerine "*Devletin özel mülkiyetinde (...)"* ve "*Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan (...)*" kavramlarının kullanılmış olması, kanun koyucu açısından "*Devlet*" kavramının "*İdare*" kavramından başka bir anlam ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir. Dolayısıyla, pazarlık usulü ancak devletin özel mülkiyetinde ve hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için kullanılabilecek bir ihale yöntemi olduğu açıktır.

www.balioglu.net

Yukarıdaki düzenleme kapsamında belediyelerin konumu ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirlenmiştir. İlgili Kanun hükümlerine göre, belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "*Devlet*" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu yüzden de belediyenin mülkiyetindeki taşınmazları devletin mülkiyetindeki taşınmaz olarak kabul etmek hukuken mümkün değildir.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında da;

"*Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu*" denilerek, belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesinin yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin yanı sıra 2886 sayılı Kanun'un, 43'üncü maddesinde; kapalı teklif usulüne ilişkin İhalenin yapılamaması durumunda izlenecek yollarla ilgili hüküm, 49'uncu maddesinde ise; açık teklif usulüne ilişkin İhalenin yapılamaması durumunda izlenecek usullerle ilgili hükümler yer almaktadır.

Burada ifade edilen hususun taşınmaz kiralanmasına ilişkin olmadığı bütçeden harcama yapılarak yaptırılacak işleri kapsadığı açıktır. Madde metninde de bu durum "*iş pazarlıkla yaptırılır*", "*pazarlıkla mal alınabilir*" şeklinde ifade edilmiştir. Bu nedenle bu maddeler dayanak gösterilerek belediyeye ait taşınmazların pazarlıkla kiraya verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye taşınmaz kiralamalarına ilişkin yapılan ihalelerin incelenmesi sonucunda, 121 adet taşınmazın yukarıda yer verilen madde hükümleri dayanak gösterilerek pazarlık usulü ile mevzuata aykırı olarak kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında

www.balioglu.net

pazarlık usulü ile kiraya verilebilecek taşınmazlar açıkça düzenlenmiş olup, büyükşehir belediyesine ait taşınmazların bu madde, 43'üncü ve 49'uncu madde hükümlerine istinaden pazarlık usulüyle kiraya verilmesi hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu taşınmazların kiraya verilmesinde, 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak kapalı teklif usulünün kullanılması gerekmektedir.

BULGU 8: İlgili Belediye, Dernek Ve Benzeri Kurumlara Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Paylarına İlişkin Uygulama Hatalarının Bulunması

Vergi gelirlerinin incelenmesinde, Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir belediyesine ödenen eğlence vergisinin; ilçe belediyelerine ait paylarının düzenli olarak ilgili ilçe belediyelerine aktarılmadığı, Verem Savaş Derneği payının hatalı hesaplandığı ve ayrılmaması gereken sosyal kurum payı ayrılarak ilçe belediyesi paylarının eksilmesine neden olunduğu görülmüştür.

A) Belediye Tarafından İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Düzenli Aktarılmaması

www.balioglu.net

Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca eğlence vergisinin mükellefi olan Türkiye Jokey Kulübü tarafından, ödenen vergilerden, ilçe belediyelerine aktarılması gereken Eğlence Vergisi paylarının düzenli bir şekilde aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun;

21'inci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi olduğu,

18'inci maddesinde, verginin mükellefinin, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu,

20'nci maddesinin, 1 ve 2'nci bentlerinde, matrahın, biletle girilen yerlerde Eğlence Vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılat olduğu (bilet bedeli dışında bağış veya başka adlar altında alınan paralar dâhil), müşterek bahislerde ise, iştirakçilerden tahsil edilen tutardan, Katma Değer Vergisi düşüldükten sonra kalan tutar olduğu,

21'inci maddesinde, biletle girilen yerlerden olan at yarışlarında %10 ve müşterek

bahislerden ise %5 olduğu, hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (2) numaralı bendinde ise müşterek bahislerde her aya ait verginin, o ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilmesi ve aynı sürede ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin c) fıkrasında;

"2464 *sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si*" denilmek suretiyle Büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisi sayılmıştır.

Anılan mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, at yarışları dâhil müşterek bahisler nedeniyle doğacak eğlence vergisinin büyükşehir belediyelerince tahsil edilmesi ve maddede belirtilen esas ve oranlar dâhilinde ilçe belediyelerine dağıtılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 7: 2006-2019 yılları arası Türkiye Jokey Kulübünce Aktarılan Eğlence Vergisi Payları

Yıl	Türkiye Jokey Kulübünden Yapılan Ödemeler	Büyükşehir Belediyesi Payı (%50)	Diğer İlçe Belediyeleri Payı (%30)	Seyhan Belediyesi Payı (%20)	Seyhan Belediyesine Ödenen
2006	8.440.879,50	4.220.439,75	2.532.263,85	1.688.175,90	0,00
2007	10.373.372,46	5.186.686,23	3.112.011,74	2.074.674,49	0,00
2008	12.513.272,71	6.256.636,36	3.753.981,81	2.502.654,54	69.956,87
2009	11.562.250,57	5.781.125,29	3.468.675,17	2.312.450,11	23.977,62
2010	10.894.203,67	5.447.101,84	3.268.261,10	2.178.840,73	1.248.669,45
2011	11.042.865,41	5.521.432,71	3.312.859,62	2.208.573,08	1.929.628,51
2012	14.826.186,27	7.413.093,14	4.447.855,88	2.965.237,25	1.201.462,07
2013	23.265.911,93	11.632.955,97	6.979.773,58	4.653.182,39	2.352.180,07
2014	29.810.976,32	14.905.488,16	8.943.292,90	5.962.195,26	4.871.897,42
2015	30.764.564,37	15.382.282,19	9.229.369,31	6.152.912,87	5.385.620,69
2016	31.833.696,24	15.916.848,12	9.550.108,87	6.366.739,25	4.451.715,22
2017	25.149.547,59	12.574.773,80	7.544.864,28	5.029.909,52	3.811.055,50
2018	29.754.250,45	14.877.125,23	8.926.275,14	5.950.850,09	4.204.612,11
2019	37.081.177,24	18.540.588,62	11.124.353,17	7.416.235,45	2.511.559,34
TOPLAM	**287.313.154,73**	**143.656.577,37**	**86.193.946,42**	**57.462.630,95**	**32.062.334,87**

Yapılan incelemede, yukarıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere 2006-2019 yılları

arasında Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesi'ne ödenen vergiler toplamının 287.313.154,73 TL olduğu, bu toplam tutar üzerinden Seyhan Belediyesi'ne (at yarışlarının yapıldığı yer ilçe belediyesi olduğu için %20'si) 57.462.630,95 TL, diğer ilçe belediyelerine 84.624.888,29 TL olmak üzere aktarılması gereken toplam tutarın 143.656.577,37 TL olduğu, buna karşın Seyhan Belediye Başkanlığı'ndan elde edilen veriler ışığında aynı dönem için fiili olarak 32.062.334,87 TL, Büyükşehir Belediyesi'nden edinilen bilgiler doğrultusunda diğer ilçe belediyelerine ise 33.546.593,03 TL aktarıldığı tespit edilmiştir.

Türkiye Jokey Klübü de üzerine düşen yükümlülüğü zamanında yerine getirerek her aya ait vergisini o ayı takip eden ayın 20 nci gününe kadar ödemelerini yerine getirmektedir.

Görüldüğü üzere Büyükşehir Belediyesi, Seyhan Belediyesine (57.462.630,95 TL-32.062.334,87 TL=) 25.400.296,08 TL, diğer ilçe belediyelerine ise (84.624.888,29 TL-33.546.593,03 TL=) 51.078.295,26 TL tutarındaki paylarının aktarmasını yapmamıştır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine her ayın 20'sinde peşin olarak ödenen vergi tutarından;

- 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde belirtilen esaslara göre ilçe belediyelerine düşen payların zamanında ve tam olarak aktarılması,

- Belediyenin 2006-2019 dönemine ait aktarmadığı toplam 76.478.591,34 TL' yi de ilgili ilçe belediyelerine gerekli bilgileri de paylaşarak tahakkuk, mahsup/ödeme işlemlerini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

B) %10'luk Verem Savaş Derneği Payının Hatalı Hesaplanması

Adana Büyükşehir Belediyesine Türkiye Jokey Kulübü tarafından ödenen Eğlence Vergisinden, 2464 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi uyarınca Verem Savaş Derneği'ne yardım olarak aktarılan tutarın hatalı hesaplandığı görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un, "Sosyal amaçlı yardımlar" başlıklı 103'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; "*Eğlence Vergisi hasılatının yüzde 10'u, bulunan yerlerde darülaceze ve benzeri kuruluşlar hissesi olarak ayrılıp belediyece sözü geçen müesseselere yüzde 10'u da verem savaşına ayrılıp belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa yardım olarak bu derneğe verilir.*" denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan anlaşılacağı üzere belediyeler, belediye sınırları içerisinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa eğlence vergisi hasılatının yüzde 10'unu bu derneğe yardım olarak verecektir.

Bu bağlamda söz konusu %10'luk Verem Savaş Derneği Teşkilatı Payının, Adana Büyükşehir Belediyesince sadece kendi payına düşen % 50 den, ayrılması ve derneğe gönderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Türkiye Jokey Kulübü tarafından 2019 yılında Adana Büyükşehir Belediyesi'ne ödenen toplam vergi tutarının, 37.081.177,24 TL olduğu, bu toplam tutar üzerinden %10'luk kısmının ilgili Verem Savaş Derneğine gönderilmek üzere tahakkukunun yapıldığı, başka bir deyişle hatalı olarak, 37.081.177,24 TL'nin tamamının %10'u olan 3.708.117,72 TL üzerinden verem savaş derneği payı hesaplandığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin yapmış olduğu bu hatalı uygulama sonucunda, Türkiye Jokey Kulübü tarafından yatırılan Eğlence Vergisi tutarlarından diğer ilçe belediyeleri adına da %10'luk sosyal yardım payının kaynakta kesilerek tahakkukunun ve ödemesinin gerçekleştirildiği, dolayısıyla 2464 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde açıkça belirtildiği üzere yardımın yapılacağı derneğin "belediye sınırları içinde" olma ölçütü ile de bağdaşmadığı değerlendirilmektedir. Bahsi geçen bu uygulama ile büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin kendi paylarından Verem Savaş Derneği'ne, anılan mevzuat hükmü gereği ödemeleri gereken tutarları da üstlenmiş olmaktadır.

Kamu idaresi, Türkiye Jokey Kulübü tarafından ödenen Eğlence Vergisinden sadece kendi payına isabet eden tutar üzerinden %10'luk Verem Savaş Derneği Teşkilatı Payını tahakkuk ettirmelidir. Kamu idaresi ayrıca tahakkuk eden bu tutarların tamamını da Verem Savaş Derneği'ne ödememekte, yapılan kesintileri kendi öz kaynağı gibi kullanmaktadır.

Bu itibarla;

- Türkiye Jokey Kulübü tarafından 2019 yılında Adana Büyükşehir Belediyesi'ne ödenen toplam eğlence vergisi tutarından, Büyükşehir Belediyesine ait olan 18.540.588,62 TL üzerinden %10'luk kısmın (1.854.058,86 TL) tahakkukunun yapılarak ilgili Verem Savaş Derneğine gönderilmesi,

- Yapılan hatalı tahakkukların ise herhangi bir kamu zararına sebebiyet verilmemesini teminen yukarıda izah edildiği şekliyle düzeltilmesi,

www.balioglu.net

gerekmektedir.

C) Belediye Tarafından Ayrılmaması Gereken %10'luk Sosyal Kurum Payının Her Yıl Ayrılması

Adana Büyükşehir Belediyesi'ne Türkiye Jokey Kulübü tarafından ödenen Eğlence Vergisinden, 2464 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi gerekçe gösterilerek %10 Sosyal Kurum Payı adı altında her yıl ayrılarak emanet hesaplarına alındığı ve yılı geçtikten sonra kurum bütçesine gelir kaydedildiği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un Sosyal amaçlı yardımlar başlıklı 103'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; "*Eğlence Vergisi hasılatının yüzde 10'u, bulunan yerlerde darülaceze ve benzeri kuruluşlar hissesi olarak ayrılıp belediyece sözü geçen müesseselere yüzde 10'u da verem savaşına ayrılıp belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa yardım olarak bu derneğe verilir.*" denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan anlaşılacağı üzere belediyeler, bulunması halinde darülaceze ve benzeri kuruluşlara Eğlence Vergisi Hasılatının, %10'unu sosyal amaçlı yardım olarak verecektir.

Yapılan incelemede, Türkiye Jokey Kulübü tarafından 2006-2019 yılları arasında Adana Büyükşehir Belediyesi'ne ödenen vergiler toplamının 287.313.154,73 TL olduğu, bu tutar üzerinden %10'luk kısmın (28.731.315,47 TL**) "**Sosyal Kurum Payı" adı altında mevzuata aykırı olarak hesabı yapılarak büyükşehir belediyesi emanet hesaplarına alındığı ve zamanaşımı dolduktan sonra da bütçeye gelir kaydedildiği tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmış olan bu mevzuata aykırı uygulama sonucu; Türkiye Jokey Kulübünden gelen tutarlardan diğer ilçe belediyelerine düşen payların eksik hesaplanmasına ve aktarılmasına sebebiyet verilmiştir.

2006-2019 yılları arasında için ayrılan %10'luk "Sosyal Kurum Payı" 28.731.315,47 TL'dir. Bu tutarın %20'si olan 5.746.263,09 TL Seyhan Belediyesi'ne, %30'u olan 8.619.394,64 TL ise nüfus büyüklüklerine göre diğer ilçe belediyelerine aktarılması gereken paylardır. Görüldüğü üzere büyükşehir belediyesi, kendisine dağıtılmak üzere gelen paylardan 14.365.657,74 TL ilçe belediyelerine eksik yatırmış olmaktadır.

Sonuç olarak, Adana Büyükşehir Belediyesi'ne Türkiye Jokey Kulübü tarafından ödenen Eğlence Vergisi tutarından, 2464 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi gerekçe

www.balioglu.net

gösterilerek %10 Sosyal Kurum Payı adı altında kesinti yapılmaması, 2006-2019 yılları arasında mevzuata aykırı olarak kesilmiş olan toplam 14.365.657,74 TL'yi de ilgili ilçe belediyelerine gerekli bilgileri paylaşarak tahakkuk, mahsup/ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Yön Levhaları Üzerinde Yer Alan Reklam Yerlerinden İlan Ve Reklam Vergisi Alınmaması

Belediye tarafından kiraya verilen sistem yön levhaları ve sokak yön levhaları üzerinde yer alan reklam yerlerinden ilan reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olacağı hükmü, 13'üncü maddesinde de, İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu hükmü yer almakla birlikte, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları ifade edilmektedir. Ayrıca aynı Kanun'un 14'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisine ilişkin istisna ve muafiyet hükümleri düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun'un 15'inci maddesinde ise İlan ve Reklam Vergisine ilişkin olarak tarife ve nispetler yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde de belirtildiği üzere belediye sınırları ve mücavir alan içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir. Büyükşehir sınırları içerisinde yer alan yön gösterme amacıyla konulan levhaların altlarına yerleştirilen reklam levhalarının, büyükşehir belediyesi tarafından kiraya verildiği fakat kiraya verilen reklam alanlarına ilişkin herhangi bir İlan Reklam Vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan sistem yön levhaları ve sokak yön levhaları üzerinde yer alan reklam alanlarından, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergilerinin büyükşehir belediyesi tarafından; bu yerlerin dışında kalan büyükşehir ilçe belediyesi sınırları içinde yapılacak ilan ve reklamların vergilerinin ise ilçe belediyesi tarafından tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve yollarda bulunan sistem yön levhaları ve sokak yön levhaları üzerinde yer alan reklam alanlarına ait ilan ve reklamların bulgumuz üzerine tespit çalışmaları yapılmış olduğundan devamında İlan ve Reklam Vergisinin tahakkuk, takip ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Belediyenin Hüküm Ve Tasarrufu Altında Bulunan, Ancak Üçüncü Şahıslar Tarafından İşgal Edilen Bazı Yerlerden Ecrimisil Alınmaması

Adana Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan yol ve meydan gibi belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve üçüncü şahıslar tarafından işgal edilen bazı yerler için işgalcilerden ecrimisil bedeli alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları"* başlıklı 15'inci maddesinde;

"*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümlerini belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"Ecrimisil ve tahliye"* başlıklı 75'inci maddesine göre; ecrimisil, kusurlu olup olmadığı aranmaksızın, bir malın zilyetliğini, yetkili idarenin izni, sahibinin rızası veya muvafakatı dışında eline geçiren, elinde tutan veya her ne şekilde olursa olsun bu malı kullanan veya tasarrufunda bulunduran gerçek veya tüzel kişilere işgalci (fuzuli şagil) olarak işgal etmesi mukabilinde işletilen hukuki süreçtir.

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin idarenin izni olmaksızın işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, bahsi geçen 75'inci maddede düzenlenmiş olup, buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenilmesi gerekmektedir. Aynı maddede ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre fuzuli şagilin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu durum, kamu mallarının

sürekli ecrimisil alınarak idare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülebileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgiliden alınan bir tazminattır. Kamu idaresinin mülkiyet veya kullanımında bulunan taşınmaza yönelik olarak ecrimisil alınmak suretiyle işgalin devamına müsaade edilmemeli, kamu malının boşaltılmasına yönelik mevzuat uygulanmalıdır.

Danıştay 10'uncu Dairesinin, 31.01.2007 tarihli, 2004/2218 nolu esas, 2007/255 nolu kararında, büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğu altında bulunan caddelerin üzerinde işgal söz konusu olduğunda ecrimisil alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Sayıştay Temyiz Kurulunun 21.11.2018 tarih 45343 tutanak nolu kararında da, belediyenin hüküm ve tasarrufu altında olup uzun süreli işgal edilen yerlerden ecrimisil alınması gerektiğine karar verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve mahkeme kararlarında da ifade edildiği üzere büyükşehir belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin uzun süreli işgal edilmesi durumunda ecrimisil alınması gerektiği açıktır.

www.balioglu.net

Söz konusu duruma ilişkin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde örnek seçilmek suretiyle belirlenen üç cadde üzerinde yapılan incelemelerde, 27 adet işyerinin, büyükşehir belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında olan genel hizmetlere ayrılmış yol, meydan gibi yerler üzerinde uzun süreli işgalde bulunduğu ve bu işgalin sonucunda herhangi bir ecrimisil tahakkuk veya tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu üzerine 1500 adet tespit yapılarak 7.647.245,69 TL. ecrimisil tahakkuk ettirildiği bildirilmişse de tahsilat ve fuzuli şagilin tahliyesine ilişkin bir işlem yapılmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

Bu itibarla, büyükşehir belediyesi hüküm ve tasarrufunda bulunan genel hizmetlere ayrılmış yol, meydan gibi yerlerin işgal edilmesi durumunda ecrimisil bedellerinin tahsil edilmesi ve fuzuli şagilin tahliyesinin mevzuatta belirtilen hükümlere göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Bütçe Gelir-Gider Tahminlerinin Gerçekçi Olarak Belirlenmemesi

Belediyenin son 5 yıla ait bütçe tahminlerinin gerçekçi olarak belirlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Tanımlar*" başlıklı 3'üncü maddesinin (f) bendinde; "*Bütçe: Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*" olarak tanımlanmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Bütçe*" başlıklı 5'inci maddesinde:

"*İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir Meclis Kararıdır.*

Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

Bütçe, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır." hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Buna göre; idarelerin; bütçelerini, kalkınma planı ve programlarında yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, stratejik plan ile performans ölçütlerine göre ve fayda maliyet analizine dayanarak, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlık ilkelerine uygun olarak hazırlayacağı ilgili maddelerle ortaya konulmaktadır.

Belediyenin son 5 yıla ilişkin bütçe gerçekleşmelerinin yer aldığı Tablo aşağıdaki gibidir:

Tablo 8: Belediyenin Son Beş Yıla Ait Bütçe Gelir ve Gider Tahminleri ile Gerçekleşmeleri

Bütçe Yılı	Gider Bütçesi (TL)	Gider Gerçekleşme (TL)	Gider Gerçekleşme Oranı	Gelir Bütçesi (TL)	Gelir Gerçekleşme (TL)	Gelir Gerçekleşme Oranı
2015	1.310.000.000,00	1.035.597.428,20	79%	1.180.000.000,00	802.299.701,95	68%
2016	1.485.000.000,00	1.230.480.393,28	83%	1.350.000.000,00	918.050.257,09	68%
2017	1.680.000.000,00	1.382.386.833,06	82%	1.500.000.000,00	1.089.632.322,80	73%
2018	2.157.000.000,00	1.836.317.551,77	85%	1.972.000.000,00	1.236.877.487,09	63%
2019	2.350.000.000,00	1.641.756.991,33	70%	2.000.000.000,00	1.326.764.596,68	66%

Gelir bütçesi tahminleri ile gerçekleşmeleri arasında önemli sapmalar meydana geldiği

görülmektedir. Gerçekleşmelerin, tahmini gelir bütçesine olan oranı son beş yılda %73'ü geçememiştir. Özellikle 2019 yılında bu oran %66 civarında kalarak önemli oranda tahmini bütçeden sapmıştır.

Gider bütçesi tarafında da sapmalar olmakla birlikte, gerçekleşmelerin tahmini bütçeye olan oranı daha yüksek seviyelerde seyretmektedir. Ancak 2019 yılında gerçekleşen 1.641.756.991,33 TL'lik gidere karşın 1.326.764.596,68 TL'lik gelir gerçekleşmesi olmuştur.

Bu da 314.992.394,65 TL'lik ciddi bir farka neden olmuştur. Dolayısıyla bu fark gelir bütçesinin gider bütçesinden önemle tutarda sapma gösterdiğini göstermektedir.

Son beş yılda gider bütçelerinin gelir bütçelerine oranla yüksek belirlenmesi ve gelir tahminlerinin de düşük olarak gerçekleşmesi sonucunda aradaki fark borçlanma suretiyle karşılanmakta olup bu durum Belediyenin mevzuatla belirlenen borçlanma limitinin aşılmasına neden olmaktadır.

Bu itibarla, bütçe gelir ve gider gerçekleşmeleri ve yukarıda belirtilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde, belediye bütçesinin ve diğer stratejik belgelerin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile evrensel bütçe ilkeleri olarak kabul görmüş "doğruluk" ve "gerçeklik" ilkelerine uygun hareket edilmediği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 12: Hal Müdürlüğü Zabıta Sayısının Mevzuatın Öngördüğünden Az Olması

Belediye Hal Müdürlüğü bünyesinde bulunan zabıta sayısının mevzuatın öngördüğünden daha az olduğu görülmüştür.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde sayılmış olup ilgili maddenin (t) bendinde, her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek işlemlerinin belediyelerin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "*Hal zabıtası*" başlıklı 22'nci maddesinde ise, Belediye tarafından hal zabıtasının görevlendirilmek zorunda olduğu ve zabıta sayısının küçük toptancı hallerinde üç, büyük toptancı hallerinde ise otuz kişiden az olmaması gerektiği ifade edilmektedir.

Buna göre, Büyükşehir Belediyesinin işletmiş olduğu büyük hallerde en az 30; küçük hallerde ise en az 3 zabıta personelinin görevlendirilmesi gerekmekte olup, yapılan araştırmalar neticesinde, Vedat Dalokay Halinde 30 zabıta memuru yerine 13 zabıta memuru; Kozan ve Ceyhan Hallerinde ise 3 zabıta memuru yerine 2 zabıta memurunun görevlendirildiği tespit edilmiş olup, bu hususun 2018 yılı Mali Denetim Raporunda da konu edildiği görülmüştür.

Bu itibarla, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince söz konusu Hallerde yeterli zabıta personelinin görevlendirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilen Taşınmazlardan Kira Süresi Dolanların Tekrar İhaleye Çıkılmadan Kira Süresinin Uzatılması ve Ecrimisil Uygulanması Suretiyle Kullandırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen taşınmazlardan bulgu sonrası kira süresi dolanların tekrar ihaleye çıkılmak sureti ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.
İş Avansları İçin Verilen Avanslarda Bütçe Kanunuyla Belirlenen Üst Sınırlara Uyulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen verilen iş avanslarında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Ödeme" başlıklı 35'inci maddesi ve Bütçe Kanunu'nda belirtilen üst sınıra göre işlem yapılması sağlanmıştır.

www.balioglu.net

Belediyeye Ait Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Belediyeye ait taşınmazların cins tashihlerinin yapılması işlemlerine kamu idaresi tarafından bulgu sonrası başlandığı ve önemli oranda tashih işlemlerinin tamamlandığı ve çalışmaların devam ettiği tespit edildiğinden yeniden bulgu konusu yapılmamıştır.
Otopark Yönetmeligi'ne Göre İlçe Belediyelerince Gönderilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Takibinin Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen Otopark Yönetmeligi'ne göre ilçe belediyelerince gönderilmesi gereken otopark bedellerinin takibinin yapılmasına ilişkin kamu idaresince 15.05.2019 tarih ve 10599137-17413 sayılı yazı ile 15 İlçe Belediyesine yazı gönderilmiş ve sürecin takibi yapılmakta olduğundan 2019 yılında yeniden bulgu konusu yapılmamıştır.
Taşınmaza İlişkin Tahsisin Bedelli Olarak Yapılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu bedelli tahsis işlemi münferit olarak bağlı idareye 2018 yılında 10 yıllığına yapılmış olup iptaline yönelik işlemin devam eden denetimlerde izlenecek olması ve 2019 yılında belediye tarafından bu husus dikkate alınmış, kamu idarelerine bedelli herhangi bir tahsis yapılmaması nedeni ile yeniden bulgu konusu yapılmamıştır.
Gündüz Bakım Evi Kreş Ödemeleri	2018	Tam Olarak Yerine	Bulgu konusu edilen gündüz bakım evi kreş ödemeleri için hatalı uygulanan

www.balioglu.net

İçin Katma Değer Vergisi Oranının Yanlış Uygulanması		Getiril di	Katma Değer Vergisi oranının 14 Eylül 2018 tarihi itibariyle bulguda belirtildiği şekilde %8 olarak uygulanmaya başlandığı, 2019 yılında da devam ettiği tespit edilmiştir.
Ücret tarifesi Listesinde Bazı Ücretlerin Katma Değer Vergisi Hariç Belirlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen hususla ilgili olarak Belediyenin ücret tarifesi listesinde değişikliğe gidilmiş ve bazı ücretlerin Katma Değer Vergisi hariç belirlenmesi uygulamasına son verilmiştir.
Kadrolu İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
5393 sayılı Belediye Kanunu'nda Belirlenen Borçlanma Sınırının Aşılması	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "Borçlanma Sınırının Aşılması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Bazı Amortisman Oranlarının Hatalı	2018	Tam Olarak Yerine	Bulguda belirtilen amortisman kayıtlarının ilgili düzeltme işlemleri 23.05.2019 tarih

www.balioglu.net

Belirlenmesi		Getirildi	ve 13417 yevmiye no'lu muhasebe işlem fişi ile yapılmıştır.
İlk Madde ve Malzemelerin Yıl Sonunda Toplu Olarak Giderleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında ilk madde ve malzemelerden kullanıma verilenlerin Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesi ikinci fıkrasına uygun olarak 3 er aylık dönemler itibariyle muhasebe birimine bildirilerek giderleştirildiği tespit edilmiştir.
Temsil ve Ağırlama Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Farklı Harcamalar İçin Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Temsil ve ağırlama bütçesinin Başkanlık Makamı dışındaki birimler tarafından farklı harcamalar için kullanılmasını önleyici tedbirlerin alındığı ve 2019 yılında Başkanlık Makamı dışında kullanım yapılmadığı tespit edilmiştir.
Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediyenin mülkiyetinde bulunan bulgu konusu taşınmazların 2019 yılında muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.
İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanımı	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde "İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu

www.balioglu.net

			Yapılması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyenin Mal ve Hizmet Üreten Şirketlerdeki Sermaye Tutarının Muhasebe Kayıtlarında Doğru Olarak Gözükmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguya konu edilen hususun sermaye artırım paylarına ait tutarların şirketin tescil işlemleri sonrası kayıtlara alınmasından dolayı kaynaklandığı ve 2019 yılı itibariyle söz konusu sermaye tutarlarının mali tabloda doğru olarak gösterildiği tespit edilmiştir.
Amortisman Tutarlarının Duran Varlığın Kayıtlı Değerinden Yüksek Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen hatalı amortisman kayıtlarına yönelik düzeltme işlemleri 24.05.2019 tarih ve 13571 yevmiye no'lu muhasebe işlem fişi ile yapılmıştır.
Belediyece Tahsise Verilen ve Başka Kurumlarca Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen Belediyece tahsisli olarak kullanılan taşınmazlar ile diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazlar ile ilgili olarak öncelikle tespit çalışmalarının yapıldığı ve tespiti sonuçlanan tahsislerin muhasebe işlemlerinin ise tamamlandığı görülmüştür.

www.balioglu.net