T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 15
7. DENETİM BULGULARI 15
8. EKLER 35

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler 8
Tablo 9: Hurdaya Ayrılan Taşınırlar 16
Tablo 10: Bilgisayar Sistem Ekranlı Tabelalara İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk Hesaplamaları 22
Tablo 11: Belediyenin 2020 Yılsonu İtibari ile Borç Durumu 25
Tablo 12: Tahsilat /Tahakkuk Oranları Düşük Olan Gelir Kalemleri (TL) 27
Tablo 13: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Kalemler 31

www.balioglu.net

KISALTMALAR

A.Ş	Anonim Şirketi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOS	Kontrol Ortamı Standartları
RG	Resmi Gazete
RDS	Risk Değerlendirme Sistemi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Hurdaya Ayrılan Taşınırların İlgili Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi

2. Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

2. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

3. Bilgisayar Sistem Ekranlı Tabelalar için İlan ve Reklam Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

4. Borçlanma Sınırının Aşılması

5. Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

6. İlçe Belediyeleri Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi

7. İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedellerinin Güncellenmemesi

8. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

9. Bina Giydirmelerinde İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuklarının Eksik Yapılması

10. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

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.

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 Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

www.balioglu.net

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 yaptıracağı 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 ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

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, Büyükşehir Belediye Başkanı ve 78 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 ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

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.

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, Satınalma Dairesi Başkanlığı, Etüd ve Projler Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 18 adet 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	4507	1317
Sözleşmeli Personel	-	425
Kadrolu İşçi	2247	628
Geçici İşçi	-	3
Toplam	**6754**	**2373**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	5944

www.balioglu.net

Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Adana Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü olmak üzere bir tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

ASKİ Genel Müdürlüğü 11.03.1987 tarih ve 87/11594 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 5 adet 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 Adana Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	272.116.000,00	22.754.450,00	294.870.450,00	263.606.930,74	31.263.519,26
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	45.207.000,00	3.593.550,00	48.800.550,00	41.627.722,47	7.172.827,53
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	1.141.671.000,00	4.796.000,00	1.146.467.000,00	801.639.821,03	344.827.178,97
04	Faiz Giderleri	0	135.000.000,00	28.300.000,00	163.300.000,00	160.274.958,96	3.025.041,04
05	Cari Transferler	0	38.950.000,00	22.815.500,00	61.765.500,00	54.083.210,78	7.682.289,22
06	Sermaye Giderleri	0	597.092.000,00	13.380.000,00	610.472.000,00	217.149.226,42	393.322.773,58
07	Sermaye Transferleri	0	15.150.000,00	350.000,00	15.500.000,00	14.169.854,52	1.330.145,48
08	Borç Verme	0		854.500,00	854.500,00	853.488,00	1.012,00
09	Yedek Ödenek	0	191.255.000,00	-96.844.000,00	94.411.000,00	0,00	94.411.000,00
Toplam			**2.436.441.000,00**	**0,00**	**2.436.441.000,00**	**1.553.405.212,92**	**883.035.787,08**

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 2.436.441.000,00-TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 1.553.405.212,92-TL Bütçe Gideri yapılmış, 883.035.787,08-TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 2.436.441.000,00-TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 2.000.000.000,00-TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik

www.balioglu.net

Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 436.441.000-TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	47.400.000,00	36.647.655,78	11.469,39	36.636.186,39	77
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	239.528.000,00	191.860.152,64	1.861.612,79	189.998.539,85	79
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.500.000,00	525.884,95	0	525.883,95	21
05- Diğer Gelirler	1.354.972.000,00	1.335.443.802,79	1.498.380,21	1.333.945.422,58	98
06- Sermaye Gelirleri	355.600.000,00	11.642,76	0	11.642,76	0,003
08-Alacaklardan Tahsilat		0,00	0,00	0,00	
09- Red ve İadeler	47.400.000,00	0,00	0,00	0,00	
Toplam	**2.000.000.000,00**	**1.564.489.138,92**	**3.371.462,39**	**1.561.117.675,53**	**78**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri (%78) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%77) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%79) beklenenin altında sermaye gelirleri ise (%0,003) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinde beklenin çok altında gerçekleşme sebebinin planlanan taşınmaz satışlarının yapılmamış olmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	272.116.000,00	263.606.930,74	97
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	45.207.000,00	41.627.722,47	92
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.141.671.000,00	801.639.821,03	70
04- Faiz Gideri	135.000.000,00	160.274.958,96	119
05- Cari Transferler	38.950.000,00	54.083.210,78	139
06- Sermaye Giderleri	597.092.000,00	217.149.226,42	36
07- Sermaye Transferleri	15.150.000,00	14.169.854,52	94
08- Borç Verme	0	853.488,00	
09- Yedek Ödenekler	191.255.000,00	0	0
Toplam	**2.436.441.000,00**	**1.553.405.212,92**	**64**

www.balioglu.net

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %64 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	36.881.933,01	38.753.156,73	36.647.655,78	5	-5
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	220.554.998,21	207.839.934,41	191.860.152,64	-6	-8
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.223.323,24	6.511.315,39	525.884,95	432	-92
Diğer Gelirler	995.144.716,10	1.072.462.000,49	1.335.443.802,79	8	24
Sermaye Gelirleri	959.939,91	1.198.108,66	11.642,76	25	-99
Toplam	**1.254.764.910,47**	**1.326.764.515,68**	**1.564.489.138,92**	**6**	**18**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	17.887.423,38	9.181.497,83	3.371.462,39	-49	-63
Net Toplam	**1.236.877.487,09**	**1.317.583.017,85**	**1.561.117.676,53**	**7**	**18**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 243.534.657,68 TL'lik (%18) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 5.985.430,44 TL (%92) azalış; vergi gelirlerinde 2.105.500,95 TL (%5) azalış, olmasına rağmen diğer gelirlerde 262.981.802,30 TL (%24) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	214.047.305,86	240.168.663,44	263.606.930,74	12	10
SGK Devlet Prim Giderleri	34.985.736,87	38.553.923,02	41.627.722,47	10	8
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	930.510.061,76	922.669.835,50	801.639.821,03	-0,8	-13
Faiz Giderleri	111.827.505,58	137.973.980,98	160.274.958,96	23	16
Cari Transferler	32.241.674,33	54.634.559,02	54.083.210,78	69	-1
Sermaye Giderleri	486.572.913,50	229.217.070,36	217.149.226,42	-53	-5
Sermaye Transferleri	20.432.362,31	12.277.432,51	14.169.854,52	-40	15
Borç Verme	0,00	6.261.526,50	853.488,00		-86
Toplam	**1.830.617.560,21**	**1.641.756.991,33**	**1.553.405.212,92**	**-10**	**-5**

www.balioglu.net

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 88.351.778,41 TL (%5) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 23.438.267,30 TL (%10), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 3.073.799,45 TL (%8) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 121.030.014,47 TL'lik (%13), sermaye giderlerinde 12.067.843,94 TL'lik (%5) azalış olmuş sermaye transferlerinde 1.892.422,01 TL'lik (%15), ve faiz giderlerinde 22.300.977,98 TL'lik (%16) bir artış olmuştur. Bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denkliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 1.600.475.077,70 TL, Faaliyet Geliri 1.639.911.360,19 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 39.436.282,49 TL olarak gerçekleşmiştir.

Adana Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ADANA ULAŞIM ORG. TİC. VE SAN. A.Ş.	13.994.000,00	13.985.260,00	99,94
2	BELDETAŞ BELDE SAĞLIK SAN. VE TİC. A.Ş.	6.992.800,00	6.979.800,00	99,81
3	YENİ ADANA İMAR İNŞAAT TİCARET A.Ş.	69.120.000,00	69.118.800,00	99,998
4	ALTIN KOZA KÜLTÜR SAN. VE TURİZM HİZ. A.Ş.	31.500.000,00	31.493.996,05	99,98
5	ÇUKUROVA FUARCILIK A.Ş.	16.236.000,00	11.245.940,00	69,27

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	ADANA ULAŞIM ORG. TİC. VE SAN. A.Ş.	Yeni Adana İmar İnşaat A.Ş.	13.994.000,00	4.800,00	0,034300
		Beldetaş Belde Sağlık A.Ş.	13.994.000,00	1.800,00	0,012860
	BELDETAŞ BELDE SAĞLIK SAN. VE TİC. A.Ş.	Adana Ulaşım Org. Tic. Ve San. A.Ş.	6.992.800,00	4.500,00	0,064350
		Yeni Adana İmar İnşaat A.Ş.	6.992.800,00	3.000,00	0,042900
		Altın Koza Kültür A.Ş.	6.992.800,00	500	0,007150
3	YENİ ADANA İMAR İNŞAAT TİCARET A.Ş.	Altın Koza Kültür A.Ş.	69.120.000,00	600	0,000870
		Beldetaş Belde Sağlık A.Ş.	69.120.000,00	300	0,000430
		Adana Ulaşım Org. Tic. Ve San. A.Ş.	69.120.000,00	300	0,000430
4	ALTIN KOZA KÜLTÜR SAN. VE TURİZM HİZ. A.Ş.	YOK			
5	ÇUKUROVA FUARCILIK A.Ş.	YOK			

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

www.balioglu.net

- 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

www.balioglu.net

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

www.balioglu.net

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısmında, "İç Kontrol Sistemi" düzenlenmiş olup bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un, 55'inci maddesinde iç kontrol, *"İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanmış,

57'nci maddesinde ise; *"(...) Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır."* hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

Yine 5018 sayılı Kanun'un 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç kontrol standartları" başlıklı 5'inci maddesine istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmıştır.

www.balioglu.net

Bu itibarla Belediyenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ'de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak değerlendirilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yürürlüğe girdikten sonra Maliye Bakanlığı, 04/02/2009 tarih B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı Genelgeyi yayınlamış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini oluşturmuştur. Bu rehbere göre üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamasının yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılarından oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması da gerekmektedir.

Belediye tarafından iç kontrol sisteminin oluşturulmasını teminen, 2019 ve 2020 yıllarında İç kontrol standartlarına uyum eylem planı hazırlanmıştır. 2020 yılında hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevzuata uygun olarak, 18 standart ve 79 genel şartı içermektedir.

Belediyede kontrol ortamı standartlarına ilişkin olarak birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını içeren Yönetmelikler düzenlenmiş olup web sitesinde yayınlanmaktadır. Belediyenin tüm birimlerinde çalışan personelin görev, yetki ve sorumluluklarına dair görev tanım formları oluşturulmuş, iş süreçlerinin belirlendiği iş akış şemaları çıkarılmıştır. 2020 yılı içinde güncelleme çalışmaları yürütülmüştür. Görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmış olup bu kapsamda kontrol teşkilatında görev alanların muayene ve kabul işlemlerinde görevlendirilmemesine, ön mali kontrol faaliyetini yürütenlerin ve muhasebe yetkilisinin harcama sürecinde yer almamasına özen gösterilmektedir. Kurumda Harcama Yetkilisi ile Muhasebe Yetkilisi görevi aynı kişide birleşmemektedir.

Hassas görevlere ilişkin riskleri azaltmak amacıyla KOS 2.6.1. maddesi geregi özel kontrol mekanizması veya prosedürler ile belediyede daire başkanlığı ile şube müdürlüğü dışındaki makamlara ilişkin yetki devrinde süreci yönetme kabiliyeti ve deneyime özen gösterildiği anlaşılmaktadır.

Personelin yeterliliğine ilişkin KOS 1.1.2. maddesinde personel hizmet içi eğitim taleplerinin alındığı bu talebe istinaden oluşturulan programın duyurulması suretiyle eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirildiği; etik değerlerin sağlamasını teminen de Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde personel ile etik sözleşmesinin imzalandığı ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyalarında bulunduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

Belediye tarafından 2019-2024 yılları Stratejik Planı'nın; tüm paydaşların katılımı ile üst yönetimin öncülüğünde, politika belgeleri dikkate alınarak, vizyonel ve mevzuata uygun bir şekilde hazırlandığı görülmüştür.

2020 Yılı Performans Programı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'e uyumlu şekilde hazırlanmıştır. Belediyenin Performans Programı'nda; Stratejik Plan'da yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedeflerin, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetlerin ve bunların kaynak ihtiyaçlarının yer aldığı görülmüştür. Ayrıca anılan Program'da performans hedeflerine ne derecede ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine de yer verilmiştir. Ayrıca birimlerin faaliyetlerine ilişkin riskler, etki ve olasılık düzeyleri dikkate alınarak belirlenmiştir.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları noktasında RDS 6.1. maddesinde her birimin kendi risk ekibini oluşturacağı ifade edilmiştir. İç ve dış risklerin belirlenmesi sadece stratejik planlama hazırlığı sürecinde gündeme gelmekte, sonrasında bu alanda yeterli düzeyde bir çalışma yapılmamaktadır. Bu konuda gerekli eğitimleri almış personel eksikliği bulunduğu değerlendirilmektedir.

Belediyede kontrol faaliyetleri standartlarına ilişkin olarak riskleri karşılamaya uygun kontrol stratejileri belirlenmiş iken; kontrol faaliyetlerine ilişkin sorumlular kapsamlı şekilde belirlenmemiştir.

Harcama belgelerinin ön mali kontrolü ile ilgili olarak; Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı Gider Şube Müdürlüğünde Ön Mali Kontrol Şefliği kurulmuş olup, 9 personel görev yapmaktadır. Mevcut Kanun ve Yönetmelikler kapsamında harcama öncesi ve sonrası mali kontroller gerçekleştirilmektedir.

Belediyede bilgi ve iletişim standartlarının oluşturulması amacıyla 2019 yılı Faaliyet Raporu'nun; birim faaliyet raporları esas alınarak, tüm faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlandığı ve kamuoyuna duyurulduğu görülmüştür. Anılan Rapor'da harcama yetkilileri tarafından verilen iç kontrol güvence beyanı da bulunmaktadır. 2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe uygun bir şekilde hazırlanmış olup kurumsal web sitesinde yayınlanmaktadır.

www.balioglu.net

Belediyede kontrol faaliyetleri standartlarına ilişkin olarak iç denetim birimi kurulmuştur. Norm kadro cetvelinde 7 iç denetçi kadrosu yer almakta iken anılan birimde 6 iç denetçi istihdam edilmektedir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yönetici oluru ile teşekkül edilmiştir. İç denetim birimi iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama yapmaktadır. Son olarak 2020 yılı başında rapor hazırlanmıştır.

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 iç kontrol sisteminin sürekliliği ve etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğu kapsamında yukarıda bahsedilen eksikliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Hurdaya Ayrılan Taşınırların İlgili Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi

www.balioglu.net

Belediyenin 2020 yılı içinde kullanım ömrünü tamamlamış taşınırları için, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı, hurdaya ayrılan varlıkların doğrudan ilgili hesaptan çıkışının yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesabının kullanılacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik'in *"Hesabın işleyişi"* başlıklı 225'inci maddesinde; *"Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir"* hükmü,

"299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı" başlıklı 228'inci maddesinde; "*Bu hesap, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortismana tabi duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılır"* hükmü,

229'uncu maddesinde ise: *"Elden çıkarılacak maddi duran varlıklar ile diğer çeşitli duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarları bu hesaba alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir"* hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 04.11.2015 tarih ve 47 sıra No.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"... (7) Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismana tabi tutulur. ..." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ile hurdaya ayrılan taşınırlar ve bunlar için ayrılmış olan amortisman tutarlarının, ilgili hesaptan çıkışı yapılarak 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesabına borç kaydedilmesi, bu varlıklar için daha önce ayrılmış olan amortisman tutarlarının da 257 Birikmiş Amortismanlar hesabından çıkılarak 299 Birikmiş Amortismanlar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin taşınır işlemleri incelendiğinde, 2020 yılı içerisinde hurdaya ayrılan ve ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterilen toplam değeri 1.364.920,97 TL olan 63 adet taşınırın ilgili taşınır hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar hesabına borç yazılarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir. Bu durum mali tablolarda varlık hesaplarının doğru ve güvenilir bilgi sağlamamasına neden olmaktadır.

Tablo 9: Hurdaya Ayrılan Taşınırlar

Sıra No	Varlık Hesabı	Adet	Tutar (TL)
1	253 Tesis Makine ve Cihazlar	6	157.240,00
2	254 Taşıtlar	21	1.013.172,22
3	255 Demirbaşlar	36	194.508,75
TOPLAM		**63**	**1.364.920,97**

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; hurdaya ayırma komisyonu tarafından ekonomik ömrünü tamamlayan varlıkların hurdaya ayırma işlemi yapıldıktan sonra ilgili varlık hesabına alacak, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesabına borç yazılması, ayrıca bu varlıklar için daha önce ayrılmış olan ve 257 Birikmiş Amortismanlar hesabında yer alan amortisman tutarlarının da 299 Birikmiş Amortismanlar hesabına aktarılması gerekmektedir.

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

Belediyenin mülkiyetinde bulunan 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 25 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

www.balioglu.net

gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı yazıda "1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi" başlığı altında;

"Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştiren ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır." denildiğinden, 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 farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Belediye, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden biri olan tam açıklama kavramı uyarınca varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasını sağlamalıdır.

Yapılan incelemede, belediye tarafından diğer kurumlardan tahsisli olarak alınan ve belediyenin kullanımında bulunan rayiç değeri 202.692.000,86-TL olan 65 adet taşınmaz ile mülkiyeti Belediyeye ait olup çeşitli kamu kurum ve kuruluşuna tahsis edilen rayiç değeri 226.343.816,37-TL olan 51 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir. Bu durum, Belediyenin 2020 yılı Bilançosunda, söz konusu taşınmaz hesapları (02

www.balioglu.net

ve 03 alt kodlarında) ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500.11/12/13 Net Değer Hesabı itibariyle doğru ve güvenilir bilgi sunmamasına neden olmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı ve cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi,*"Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi"* olarak tanımlanmaktadır.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan 5260 adet taşınmazdan 1699 adedinin cins tashihinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan 88 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması usulü yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullandırıldığı görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. (...)

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

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

(...)"

hükümleri yer almaktadır.

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

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün

www.balioglu.net

içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

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

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 15.11.2005 gün ve 2005/119 sayılı Genelgesi'nde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği de belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan 88 adet taşınmazın ihale edilmeksizin ecrimisil bedeli tahsili suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek taşınmazlarını ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 3: Bilgisayar Sistem Ekranlı Tabelalar için İlan ve Reklam Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

Belediye tarafından kiraya verilen bilgisayar sistem ekranlı tabelalardan ilan reklam vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olacağı; 13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisi mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya

tüzelkişiler olduğu belirtilmiş olmakla 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. Aynı Kanun'un 15'inci maddesinde ise İlan ve Reklam Vergisine ilişkin olarak tarife ve nispetler yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar üzerinde kurulu olan 14 adet bilgisayar sistem ekranlı tabelalarda gün içerisinde birden fazla reklam gösterimi yapılmakta olup söz konusu tabelalarda yıl boyunca gösterimi yapılan toplam 118 adet reklam için tahakkuk ettirilen vergi ise tabela başına tek reklam üzerinden toplam 30.515,00 TL'dir.

Aşağıda yer verilen tabloda da görüleceği üzere, 14 ayrı noktada kurulu bulunan reklam tabelalarında 2020 yılı boyunca toplam 118 adet reklam gösterimi yapılmış olup söz konusu reklamlara ilişkin tabela alanları toplamı 281,50 m^2 olmaktadır. Bununla birlikte reklam tabelalarının bulunduğu bölgelere ve yapılan reklam adedine göre vergilendirilmesi yapıldığında yıllık toplam ilan ve reklam vergisi tahakkukunun 256.290,00 TL olması gerekmektedir. Buna göre Belediyenin 2020 yılı içerisinde tahakkuk ettirdiği tutar 30.515,00 TL olup 225.775,00-TL eksik tahakkuk yapıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 10: Bilgisayar Sistem Ekranlı Tabelalara İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk Hesaplamaları

No	Adresi	İlçesi	Reklam Alanı (m2)	Tahakkuk Biçimi	m2 Birim Fiyatı (TL)	Vergiye Konu Reklam Sayısı (Adet)	Tahakkuk Edilen Vergi Tutarı (TL)	Reklam Sayısına Göre Vergi Tutarı (TL)
1	Sular - Atatürk Cad, Kavşağı	Seyhan	16,50	Led Ekran	110	6	1.815,00	10.890,00
2	Mustafa Kemal Paşa Blv, Aski Şantiye Kavşağı	Seyhan	22,00	Led Ekran	110	9	2.420,00	21.780,00
3	Kışla Mah, İl Sağlık Müdürlüğü Kavşağı	Yüreğir	22,00	Led Ekran	110	9	2.420,00	21.780,00
4	Hastaneler Kavşağı	Seyhan	16,50	Led Ekran	110	9	1.815,00	16.335,00
5	Alparslan Türkeş Blv, Ray Sokak Kavşağı	Seyhan	22,00	Led Ekran	110	9	2.420,00	21.780,00
6	Öğretmenler Blv, M1 Kavşağı	Seyhan	22,50	Led Ekran	110	9	2.475,00	22.275,00
7	Huzurevleri Mah, Kurttepe Cad, Veterinerlik Kavşağı	Çukurova	23,00	Led Ekran	110	11	2.530,00	27.830,00
8	Adnan Menderes Bulvarı-Adnan Kahveci Blv, Kavşağı	Çukurova	14,50	Led Ekran	110	6	1.595,00	9.570,00
9	Kayalıbağ Mah, İnönü Parkı İçi	Seyhan	16,00	Led Ekran	110	7	1.760,00	12.320,00
10	Turgut Özal Blv, Dr, Sadık Ahmet Blv, Kavşağı	Çukurova	22,50	Led Ekran	110	1	2.475,00	2,475,00
11	Güzelyalı Mah, Şehzade Kademoğlu Camii Önü	Çukurova	19,50	Led Ekran	110	10	2.145,00	21.450,00

12	Aliya İzzet Begeviç – Öğretmenler Blv. Kavşağı	Seyhan	20,00	Led Ekran	110	11	2.200,00	24.200,00
13	Barajyolu 7.5 Durak Duygu Cafe Karşısı	Seyhan	29,50	Led Ekran	110	9	3.245,00	29.205,00
14	İnönü Bulvarı	Ceyhan	15,00	Led Ekran	80	12	1.200,00	14.400,00
			281,50	14 Adet		118	30.515,00	256.290,00
			FARK					**225.775,00**

Belediye sınırları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olacağından Belediye mülkiyetinde bulunup ihale yolu ile ajanslara kiralanan bilgisayar sistem ekranlı tabelalara ilişkin ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının, ilgili ekranlarda dönen reklam sayısına göre vergilendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Borçlanma Sınırının Aşılması

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.

23 Aralık 2019 tarih ve 30987 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 512 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ ile 2019 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, %22,58 olarak belirlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "Borçlanma" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Yazıya 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

www.balioglu.net

güvenlik borçları toplanarak borçlanma limiti tespit edilmelidir. Genelge'de belirtilen kalemlerin toplanması suretiyle hesaplanan borç stoku, Belediyenin kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranıyla arttırılan miktarını geçiyorsa belediyeler borçlanma yapamayacaktır.

Bu haliyle, yukarıda sayılan kalemlerin toplanması suretiyle hesaplanan borç stoku, Belediyenin kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranıyla arttırılan miktarını (büyükşehir belediyelerinde bu miktarın 1,5 katını) geçiyorsa belediyeler borçlanma yapamayacaktır.

2020 Yılı Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"(1) 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.

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 dâhil edilmiştir. Borç stoku limitine uyma şartı aranmayacak haller ise ayrıca belirtilmiştir.

Aşağıdaki tabloda Belediyenin 2020 yılı sonu itibariyle toplam borç durumu gösterilmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 11: Belediyenin 2020 Yılsonu İtibari ile Borç Durumu

2019 yılı Bütçe Geliri (TL)	**1.317.583.018,00**
Yeniden Değerleme Oranı (%)	**22,58**
Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar	**1.615.093.263,46**
2020 Borçlanma Limiti (TL) (1.615.093.263,46*1,5)	**2.422.639.895,19**
Hesap Adı	**Tutar (TL)**
300 Banka Kredileri Hesabı	208.012.958,11
303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	882.303.610,22
320 Bütçe Emanetleri Hesabı	1.216.792.851,41
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	10.617.626,27
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	7.742.203,14
368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yük. Hesabı	184.379.507,37
381 Gider Tahakkukları Hesabı	91.024.703,98
400 Banka Kredileri Hesabı	338.266.854,83
403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	435.955.196,88
410 Dış Mali Borçlar Hesabı	25.728.576,69
438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	318.772.720,30
481 Gider Tahakkukları Hesabı	77.290.696,85
Yapılandırılan Borçların Faizleri	590.022.938,75
Toplam Borç Stoku	**4.386.910.444,80**

Tabloda da görüldüğü üzere belediyenin 2019 yılı kesinleşmiş bütçe geliri olan 1.317.583.018,00-TL'ye, %22,58 yeniden değerleme oranı uygulandığında, bu tutar 1.615.093.263,46-TL olmaktadır. Söz konusu tutarın, borçlanma sınırı olarak belirlenen bir buçuk katı ise (1.615.093.263,46*1,5) 2.422.639.895,19-TL olmaktadır. Dolayısıyla 2020 yılı için Belediyenin maksimum borçlanabileceği tutar 2.422.639.895,19-TL'dir. Belirtilen mevzuat çerçevesinde yapılan incelemede, Belediyenin 2020 yılsonu itibariyle, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı 4.386.910.444,80 -TL'ye ulaşmış, dolayısıyla, mevzuatla belirlenmiş olan limiti 1.964.270.549,60-TL kadar aştığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından verilen cevapta, borç stokuna sadece borç alma yoluyla oluşmuş borçların dâhil edilmesi gerektiği; bu nedenle bilançoda yer alan faaliyet borçları, emanet yabancı kaynaklar, vergi ve sigorta kesintisi ödemeleri gibi ödenecek diğer yükümlülüklerin bu stoka dâhil edilmemesi gerektiği ifade edilmektedir. Ancak, Belediye tarafından harcanıp da ödenemeyen faaliyet borçlarının, personelden kesildiği halde Maliye ve SGK'ya ödenmemesinden kaynaklanan vergi ve sigorta borçlarının, geçici olarak tahsil edilen ve emanete alınan teminat ve depozitoların stoğa dahil edilmemesi, borçlanmaya sınırlama getirilmesi amacına aykırı düşmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, 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 5: Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

Belediyenin tahakkuku yapılan gelir kalemlerinde 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.

www.balioglu.net

Tablo 12: Tahsilat /Tahakkuk Oranları Düşük Olan Gelir Kalemleri (TL)

Gelir Türü	Devreden Tahakkuk	2020 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	Net Tahsilat	Gelecek Yıla Devir Tahakkuku	Tahsilat Oranı (%)
İlan ve Reklam Vergisi (800.01.03.09.53)	24.631.629,25	12.701.764,28	37.333.393,53	10.716.457,29	26.616.936,24	29
Kira Gelirleri	16.646.187,32	39.990.590,23	56.636.777,55	24.211.539,58	32.425.237,97	43
Ecrimisil Gelirleri	5.180.420,25	2.335.515,29	7.515.935,54	2.053.338,90	5.462.596,64	27
Para Cezaları	12.887.846,97	22.604.574,80	35.492.421,77	16.589.521,11	18.902.900,66	47

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

BULGU 6: İlçe Belediyeleri Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca Eğlence Vergisinin mükellefi olan Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine 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 Kanunun 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

2020 yılında Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen vergiler toplamı 29.207.869,80-TL olmuştur. Bu toplam tutar üzerinden mevzuatı gereği ayrılması gereken paylar ayrıldıktan sonra kalan tutarın; %20'sinin at yarışlarının yapıldığı yer ilçe belediyesi olan Seyhan Belediyesine (4.873.680,75-TL), %30'unun nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine (14 ilçe mevcuttur) ayrılması, sonra kalan % 50'sinin ise Büyükşehir Belediyesinin geliri olması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, 2020 yılında Türkiye Jokey Kulübünce Büyükşehir Belediyesine aktarılan eğlence vergisi paylarından ilçe belediyelerine aktarılması gereken tutarın 12.184.201,89-TL olduğu, bu tutarın 4.731.671,86-TL'sinin ödeme, 4.419.898,04-TL'sinin geçmiş yıllar ve 2020 yılı dâhil ilçe belediyelerinin büyükşehire göndereceği ÇTV paylarından mahsubu ile birlikte toplam 9.151.569,90-TL olarak gerçekleştirildiği, bakiye 3.032.631,99-TL' nin ise ödenmediği tespit edilmiştir.

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 ek bir mali yükle karşılaşmasını önlemek adına 2020 dönemine ait aktarmadığı toplam 3.032.631,99 TL' yi ilgili ilçe belediyelerine gerekli bilgileri de paylaşarak tahakkuk, mahsup/ödeme işlemlerini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedellerinin Güncellenmemesi

Belediyenin yapım işlerinde iş artışı yapılan işlerle ilgili olarak tüm riskler sigortasında ek sigorta poliçesi yapılmaması nedeniyle sigorta bedellerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin *"İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması"* başlıklı 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrası;

"Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur." şeklinde düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır. Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, iş artışını içermeyen bir sigorta işleminin bu güvenceyi tam olarak sağlayamayacağı açıktır.

Mevzuata uygunluğun sağlanması ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde iş artışı yapılan hallerde ek sigorta poliçesi yapılarak sigorta bedelinin güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden altı tanesine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması*" başlıklı 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında;

"*Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; 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 İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır"* denildikten sonra aynı maddenin 3'üncü fıkrasında*;*

"(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277)Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a)Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2'dir.

(b)Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c)Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır" denilmektedir.

Bu mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın % 2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 3 adet yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan altı kalemde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet belirlenen iş kalemleri ile muafiyet oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 13: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Kalemler

Yapım İşinin Adı	Hırsızlık Muafiyeti (%)	Bakım Devresi Muafiyeti (%)	Yangın Muafiyeti (%)	3'üncü Şahıs Mali Mesuliyet (%)	Diğer Tabiat Olayları (%)	Diğer Hasarlar (%)
Adana Büyükşehir Belediyesi Sorumluluk Alanlarında Bulunan İlçe ve Mahalle Yollarında Sathi Kaplama Yapım İşi	10	10	10	10	10	10
Adana İli Aladağ İlçesi Posyağbasan Mahallesi ile Karaisalı İlçesi Etekli Mahallesi Arası Beton Yol Yapılması İşi	10	10	10	10	10	10
Adana Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde Toprak İşleri Sanat Yapıları Üst Yapı Onarımı ve Yapımı İşi	10	10	10	10	10	10

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Bina Giydirmelerinde İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuklarının Eksik Yapılması

Adana Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar üzerinde bulunan binalarda giydirme yöntemi ile yapılan reklamların, ilan reklam vergilerinin eksik tahakkuk ettirildiği 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.

Sonuç olarak, bulvar, cadde ve yollarda bulunan reklam alanlarına ait ilan ve reklamların tespit çalışmalarının devam ettirilerek İlan ve Reklam Vergisinin takip, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı bu nedenle de yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerin bulunduğu ve biriken izinlerinin emeklilikte toplu izin ücreti olarak ödendiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde, işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 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; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2020 Yılında 509,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine dair hüküm, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesine yönelik olarak düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için çok yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda belediye bünyesinde 31.12.2020 tarihi itibariyle çalışan 655 işçinin toplam 114.137 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu; bu işçilerden 607'sinin kullanılmamış yıllık izninin 30 gün üzerinde olduğu ve bazı işçilerin 488, 474, 463, 459, 424, 347, 408, 363, 421 gün gibi çok fazla kullanmadıkları izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Belediye kullandırılmayan yıllık izinlerden 5714 gününün kullandırıldığını belirtmekte ise de hala kullandırılmayan birikmiş yıllık izinler bulunmaktadır.

Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, işçi yıllık izin hakkından feragat edilmesi mümkün değildir. Belediye yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullanılmasını sağlanmaktır. Hem mevzuata uygunluk açısından hem de belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması 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
https://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli İle Muhasebe Mizan Cetveli Arasında Tutarsızlık Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen hususla ilgili olarak idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ile mizan cetveli arasındaki tutarsızlık giderilmiştir.
Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen hususla ilgili olarak belediyede tahakkuk artırıcı çalışmalara devam edildiği, tahsilat işlemleri için gerekli iş ve işlemlerin sürdürüldüğü bildirilmiş olmakla birlikte belediye tarafından yapılan çalışmaların izlenmesi için konu 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde "Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Halk Ekmek ve Unlu Mamüller Fabrikası İşletme Müdürlüğü'nün Bütçe İçi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen hususla ilgili olarak Halk Ekmek ve Unlu Mamüller Fabrikası

www.balioglu.net

İşletme Yönetmeliği'nin Bulunmaması			İşletme Müdürlüğünün bütçe içi işletme yönetmeliği hazırlandığı ve bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
Taşıt Kiralama Hizmet Alımı İşinin Akaryakıt Dâhil Olarak Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen hususla ilgili olarak 2020 yılı için yapılan taşıt kiralama hizmet alımı işinde, akaryakıt dâhil olarak yapılmadığı ve bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İşçilerin yıllık ücretli izinlerinin kullandırılmaya başlandığı ancak, tamamlanmadığı görüldüğünden konu 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 10'uncu maddesinde "İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması" başlığı ile bulgu konusu edilmiştir.
Borçlanma Sınırının Aşılması	2019	Yerine Getirilmedi	Borçlanma sınırının aşıldığı görülmüş olup bu durum 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 4'üncü maddesinde "Borçlanma Sınırının

www.balioglu.net

			Aşılması" başlığı ile yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyenin Özel Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediyenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların pazarlık usulüyle kiraya verilmesi uygulamasına son verilmiştir. Bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
İlgili Belediye, Dernek Ve Benzeri Kurumlara Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Paylarına İlişkin Uygulama Hatalarının Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	İlgili belediye, dernek ve benzeri kurumlara aktarılması gereken eğlence vergisi paylarına ilişkin uygulama hatalarının devam ettiği görülmüş olup konu 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 6'ncı maddesinde "İlçe Belediyeleri Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Yön Levhaları Üzerinde Yer Alan Reklam Yerlerinden İlan Ve Reklam Vergisi Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yön levhaları üzerinde yer alan reklam yerlerinden ilan ve reklam vergisi alınmaması uygulaması ile ilgili olarak belediye tarafından gereken tahakkukların yapıldığı, sözleşmenin feshedildiği ve hukuki sürecin başladığı anlaşıldığından yeniden bulgu konusu yapılmamıştır.

www.balioglu.net

Belediyenin Hüküm Ve Tasarrufu Altında Bulunan, Ancak Üçüncü Şahıslar Tarafından İşgal Edilen Bazı Yerlerden Ecrimisil Alınmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, ancak üçüncü şahıslar tarafından işgal edilen bazı yerlerden ecrimisil alınmadığı görüldüğünden konu 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde "Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Bütçe Gelir-Gider Tahminlerinin Gerçekçi Olarak Belirlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı itibariyle bütçe gelir-gider tahminlerinin gerçekçi olarak belirlenmeye başlandığı görülmüştür.
Hal Müdürlüğü Zabıta Sayısının Mevzuatın Öngördüğünden Az Olması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusuna ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus ile ilgili düzeltme işlemleri 31.12.2020 tarih ve 38401 yevmiye no'lu muhasebe işlem fişi ile yapılmıştır.
Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların varlık hesaplarında izlenmesi henüz sağlanmadığından konu 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular"

www.balioglu.net

			bölümünün 2'nci maddesinde "Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net