T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DÜZCE BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 71

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Yapısı....3
Tablo 2: Personel Dağılımı....4
Tablo 3: Personel Sayısının Seyri....5
Tablo 4: Belediyenin Kurduğu veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler....5
Tablo 5: 2019 Yılı Gider ve Gelir Bütçeleri ile Gerçekleşen Tutarlar....5
Tablo 6: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri....6
Tablo 7: 2017- 2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri....6
Tablo 8: Kamu İdaresine Tahsis Edilen Taşınmazlar....14
Tablo 9: Kamu İdaresi Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazlar....15
Tablo 10: 2019 Yılında Satışı Yapılan Taşınmazlar....21
Tablo 11: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları ve Borç Stok Toplamı....25
Tablo 12: Borçlanma Limiti Aşan Miktar....26
Tablo 13 : Kesin Mizan ve İtfa Tablosu Karşılaştırması....26
Tablo 14: Düzce Belediyesi Engelli Personel Sayıları....28
Tablo 15: Hakediş Raporu Bulunmayan Hizmet Alım İşi ve Yapım İşleri....33
Tablo 16: 2019 Yılı Para cezaları....55
Tablo 17: 2019 Öncesinden Devreden Para Cezaları....55
Tablo 18: 2019 Yılı İmar Para Cezaları....55
Tablo 19: 2019 Yılı Öncesinden Devreden İmar Para Cezaları....55
Tablo 20: 2019 Yılı Toplam Su Bedeli Tahakkuk/Tahsilat Oranı....55
Tablo 21: Su Abonesi Olmayan İşyerlerinin Çevre ve Temizlik Vergisi Tahakkuk/Tahsilat Oranı....55
Tablo 22: Taşınmaz Tahsisi Yapılan Kurumlar....58
Tablo 23: Tahmin Edilen Bedeli Mevzuata Uygun Olarak Belirlenmeyen Taşınmazlar....59
Tablo 24: Pazarlık Usulü ile Yapılan İhaleler....69

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki Tutarların Gerçeği Yansıtmaması

2. Varlık Hesaplarında Muhasebeleştirilmesi Gereken Malzeme Bedelinin Gider Hesabında Muhasebeleştirilmesi

3. Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olup Tahsisli Kullandırdığı Taşınmazlar ile Kendisine Tahsis Edilen Taşınmazları Yardımcı Hesap Kodlarında İzlememesi

4. Bilançoda Maddi Duran Varlıklarda Kayıtlı Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması

5. Satışı Yapılan Bazı Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

www.balioglu.net

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

2. Su Gelirleri Üzerinden Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi ve Katma Değer Vergisine İlişkin Beyannamenin Hatalı Olması

3. Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi, Borçlanma Limit Aşımına Dair İzin Alınmaması ve İtfa Tablosu ile Kesin Mizan Arasında Farklılıklar Bulunması

4. Kredi Kartı Tahsilatlarının Bekleme-Çözülme Tarihinden Önce Kullanılması

5. Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

6. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması

7. Ambalaj Atıklarının Toplanması İşinin Devlet İhale Kanunu'na Göre İhale Edilmemesi

8. Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması

9. Doğrudan Temin Suretiyle Gerçekleştirilen Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödemeleri İçin

Hakediş Raporu Düzenlenmemesi

10. İdare Tarafından Gerçekleştirilen Ödemelerde Hak Sahiplerinin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borçlarının Sorgulanmaması

11. Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Amacı Doğrultusunda Kullanılmaması

12. Hafriyat Döküm Bedelinin ve Çevre Kirliliğine Yol Açacak Şekilde Hafriyat Boşaltanlara Kesilen Cezaların Belirlenmesinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

13. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması

14. Emlak Vergisinden Muaf Tutulan Mükelleflerin Muafiyetlerinin Devam Edip Etmediği Konusunda Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

15. Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Taşınmazın İhale Yapılmaksızın Encümen Kararı ile Aynı Kişiye Defaatle Kiraya Verilmesi, Sözleşme Hükmüne Aykırı Olarak Kiracı Tarafından Üçüncü Kişiye Devredilmesi ve Kiralanan Taşınmazın Muhasebe Kayıtlarının Mevzuata Aykırılık Teşkil Etmesi

16. Otopark Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması

17. Tahakkuk Eden Vergi Gelirleri, Su Gelirleri ve Encümen Cezalarının Tahsil Oranlarının Düşük Olması

18. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Mevzuatında Belirtilen Zamanlarda Gönderilmemesi

19. Taşınmaz Tahsislerinin Süre Belirlenmeksizin Yapılması

20. Taşınmaz Kiralamalarında İhaleye Esas Alınan "Tahmin Edilen Bedelin" Mevzuata Uygun Olarak Belirlenmemesi

21. Taşıt Kiralama İşinde İhale Mevzuatına ve Bakanlar Kurulu Kararına Aykırı Davranılması

22. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilâtının Yapılmaması

23. İlân ve Reklam Vergisi Beyannamesi Vermeyen Mükelleflere Ceza Uygulanmaması

www.balioglu.net

24. Zamanında Bildirim Vermeyen Emlak Vergisi Mükelleflerinin Tespit Edilmemesi

25. Mevzuatta Öngörülen Şartlar Oluşmamasına Rağmen İhalelerde Pazarlık Usulünün Kullanılması

26. İhaleye Katılan Aday veya İsteklilerin İhale Kontrol Sisteminden Kontrol Edilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İl Belediyesi tüm hizmetlerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu Kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuatlar; 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'dur.

İl Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, il belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 6771 sayılı Kanun'la değişik 8'inci maddesi ile yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına tanındığından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya geçmiş ve bu değişikliğin mahalli idareler ve dolayısıyla belediyeler üzerinde etkisi; Anayasa'nın 123'üncü maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle de kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi, 127'nci maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle de mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmalarının Cumhurbaşkanının iznine tabi kılınması şeklinde gerçekleşmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin

www.balioglu.net

100'üncü maddesi gereğince;

a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,

b) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,

c) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,

ç) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,

d) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,

f) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Bu görevlerin yanında, Anayasa'nın 127'nci maddesi, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 798'inci, 5393 sayılı Kanun'un 10, 45, 46 ve 47'nci maddeleriyle İçişleri Bakanlığına belediyeler ile ilgili verilen vesayet yetkisi halen devam etmektedir.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İl belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak başkan yardımcılıklarıve müdürlüklerden oluşur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na uygun olarak Belediyenin organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı'ndan oluşmaktadır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediye Başkanı, belediye meclisinin başkanıdır. Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ile birlikte 32 üyeden oluşmaktadır.

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Belediye Meclis kararı ile olur.

Belediyesi personeli belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediye başkan yardımcısı, Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı

tarafından atanır.

Belediye teşkilatı; Belediye Başkan Yardımcıları ile Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Kültür İşleri Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Mezarlıklar Müdürlüğü, İtfaiye Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü Belediye Başkanına bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

Düzce Belediyesinin teşkilat yapısında toplam 27 adet birim bulunmakta olup, doğrudan Başkana bağlı 4 adet müdürlük ve 6 adet başkanlık ofisi belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğüdür. Başkanlık ofisleri ise; İletişim Ofisi, Projeler Ofisi, Yatırım Koordinasyon Ofisi, Belediye Meslek Edindirme Kursları (BELMEK) Ofisi, Konuralp Tarihi Alan Merkezi (KONTAM) Yönetim Ofisi, Sokak Hayvanları Rehabilitasyon Merkezi Ofisidir. Belediyenin 18 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Başkan Yardımcılıklarına bağlıdır. İl Belediyesi, teşkilât yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 1: Teşkilat Yapısı

Başkanlık Makamına Bağlı Birimler	Başkan Yardımcısı	Başkan Yardımcısı	Başkan Yardımcısı	Başkan Yardımcısı
Özel Kalem Müdürlüğü	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Kültür İşleri Müdürlüğü	Fen İşleri Müdürlüğü	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Teftiş Kurulu Müdürlüğü	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Yazı İşleri Müdürlüğü
Mali Hizmetler Müdürlüğü	Zabıta Müdürlüğü	Mezarlıklar Müdürlüğü	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Bilgi İşlem Müdürlüğü
Hukuk İşleri Müdürlüğü	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	İtfaiye Müdürlüğü	Emlak ve İstimlak Müdürlüğü	
İletişim Ofisi	Temizlik İşleri Müdürlüğü	Muhtarlık İşleri Müdürlüğü		
Projeler Ofisi	Veteriner İşleri Müdürlüğü			
Belediye Meslek Edindirme Kursları (BELMEK) Ofisi				
Konuralp Tarihi Alan Merkezi (KONTAM) Yönetim Ofisi				

Sokak Hayvanları Rehabilitasyon Merkezi Ofisi				

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. İl Belediyesinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" hükümlerine göre Düzce Belediyesinde memur norm kadro sayısı 489 olup; bu kadroların 203'ü dolu, 286'sı ise boştur. Bu boş kadrolar karşılığı 69 sözleşmeli personel çalıştırılmaktadır. Ayrıca 3 adet boş iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Norm Kadro Yönetmeliği'ne göre kurumda sürekli işçi norm kadro sayısı 227 olup; 133 sürekli işçi kadrosu doludur. Geçici işçi sayısı ise 8'dir.

www.balioglu.net

Belediyede başkan yardımcıları dâhil 421 adet personel çalışmaktadır. İl Belediyesinde istihdam edilen toplam 421 personelin 18'i müdür, 24'ü şef, 161'i memur, 6'sı kurumların emrine geçici görevlendirmeyle çalışan memur, 141'i işçi, 69'u sözleşmeli personeldir. Personelin dağılımına ve personel sayısının yıllar içinde değişimine aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 2: Personel Dağılımı

	Birimler	**Memur**	**Sözleşmeli**	**İşçi**		**Toplam**
				Sürekli	**Geçici**	
	Başkan Yardımcıları	2				2
1	Özel Kalem Müdürlüğü	4		2		6
2	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	4	11	9		24
3	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	3		1		4
4	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	3	2			5
5	Bilgi İşlem Müdürlüğü		3			3
6	Yazı İşleri Müdürlüğü	5		3		8
7	Teftiş Kurulu Müdürlüğü	8				8
8	Muhtarlık İşleri Müdürlüğü	2	1	1		4
9	Mali Hizmetler Müdürlüğü	23	1	7		31
10	Hukuk İşleri Müdürlüğü		2	1		3
11	Fen İşleri Müdürlüğü	4	4	9	1	18
12	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	28	24	6	5	63
13	İtfaiye Müdürlüğü	38	1	29		68
14	Kültür İşleri Müdürlüğü	3	4	7		14
15	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	4	3	5		12

16	Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	4	5	28	2	39
17	Temizlik İşleri Müdürlüğü	1	3	4		8
18	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	7	1	4		12
19	Veteriner İşleri Müdürlüğü	7	3	4		14
20	Zabıta Müdürlüğü	56	1	8		65
21	Mezarlıklar Müdürlüğü	3		5		8
Genel Toplam		**209**	**69**	**133**	**8**	**419**

Tablo 3: Personel Sayısının Seyri

2013 Yılı	2014 Yılı	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı	2019 Yılı
341	366	352	394	408	416	419

Belediyenin kurduğu veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: Belediyenin Kurduğu veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Şirket Adı	Belediyenin Ortaklık Oranı (%)
Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ	100
Düzce Beltaş İnşaat AŞ	94
Aksa Düzce Ereğli Doğal Gaz Dağıtım AŞ	4,1
Düzce Teknopark AŞ	3
Düzce Beltur Turizm San. ve Tic. AŞ	100

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Bütçe gider ve gelir tahminleri ile dönem sonundaki gerçekleşmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: 2019 Yılı Gider ve Gelir Bütçeleri ile Gerçekleşen Tutarlar

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Yüzde
(01) Personel Giderleri	38.795.000,00	33.744.802,75	86,98
(02) Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	7.453.000,00	5.982.003,59	80,26
(03) Mal ve Hizmet Alım Gideri	135.069.000,00	115.331.364,23	85,39
(04) Faiz Giderleri	15.000.000,00	24.435.857,15	162,91
(05) Cari Transferler	5.613.000,00	4.604.853,06	82,04
(06) Sermaye Giderleri	116.070.000,00	9.990.756,49	8,61
(07) Sermaye Transferi	-	-	-
(09) Yedek Ödenekler	32.000.000,00	-	-

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	**Bütçe Tahmini**	**Gerçekleşme**	**Yüzde**
(01) Vergi Gelirleri	36.970.000,00	21.307.823,58	57,64
(03) Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	85.155.000,00	45.983.813,30	54,00
(04) Alınan Bağış ve Yardımlar	500.000,00	544.177,20	108,84
(05) Diğer Gelirler	197.375.000,00	139.659.449,14	70,76
(06) Sermaye Gelirleri	30.000.000,00	4.139.309,42	13,80

Bütçe giderleri ve gelirlerinin son üç yıllık değişimlerine aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 6: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gider Türü	2017 Yılı	2018 Yılı	2019 Yılı	Değişim Oranı %
(01) Personel Giderleri	27.686.510,90	30.962.674,32	33.744.802,75	8,9
(02) Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.733.957,67	5.103.360,92	5.982.003,59	17,2
(03) Mal ve Hizmet Alım Giderleri	110.786.979,97	133.790.414,90	115.331.364,23	-13,8
(04) Faiz Giderleri	9.930.926,73	16.753.356,68	24.435.857,15	45,8
(05) Cari Transferler	4.500.709,46	4.596.037,40	4.604.853,06	0,19
(06) Sermaye Giderleri	90.060.173,22	77.228.615,05	9.990.756,49	-87,06
(08) Borç Verme	0	0	0	0
(09) Yedek Ödenekler	0	0	0	0
Bütçe Gideri Toplamı	**247.699.257,95**	**268.434.459,27**	**194.089.637,27**	0

Tablo 7: 2017- 2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gelirin Türü	2017 Yılı	2018 Yılı	2019 Yılı	Değişim oranı %
(01) Vergi Gelirleri	17.787.317,58	20.029.963,68	21.307.823,58	6,38
(03) Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	50.153.790,01	45.211.562,49	45.983.813,30	1,71
(04) Alınan Bağış ve Yardımlar	1.198.941,38	461.568,72	544.177,20	17,90
(05) Diğer Gelirler	105.366.027,64	124.942.812,76	139.659.449,14	11,78
(06) Sermaye Gelirleri	13.576.090,57	25.015.000,21	4.139.309,42	-83,45
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	**188.082.167,18**	**215.660.907,86**	**211.634.572,64**	**-1,87**

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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 Esasların 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
- 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

www.balioglu.net

uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a 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 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.

www.balioglu.net

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge

ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Düzce Belediyesinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla ilgili mevzuat, kurum faaliyet raporu, yapılan görüşmeler ve düzenlilik denetim rehberinde yer alan iç kontrol sistemi değerlendirme formu esas alınarak yapılan inceleme sonucunda; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği anlaşılmıştır. Kurumun iç kontrol sistemi ile ilgili olarak tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

1- Kurum üst yönetimi iç kontrol sisteminin kurulması ve çalışması yönünde bir işlem yapmamış, Kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olmasına yönelik çalışma yapılmamıştır.

www.balioglu.net

2- Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm çalışanlar tarafından imzalanmıştır.

3- Kurum misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak kısmen belirlenmiş, personele duyurulmuş ve kurumda buna uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.

4- Kurumun misyonunun, vizyonunun, stratejik amaç ve hedeflerinin tüm personel tarafından öğrenilmesi ve sahiplenilmesi yönünde çalışma yapılmamıştır.

5- Mali karar ve işlemlerin süreç akış şeması hazırlanmamış ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulmamıştır.

6- Kurum kilit personeli eğitim ve uzmanlık alanı ile ilgili işlerde görevlendirilmemiştir.

7-Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemekte ve personele duyurulmamaktadır.

8- Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmemektedir.

9- Kurumda yetkiler kısmen tanımlanmış, yetki devrine ilşkin usul ve esaslar belirlenerek müdürlüklerin çalışma yönetmelikleri ve imza yetkisi yönergesi hazırlanmıştır.

10- Yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar yazılı olarak belirlenip personele duyurulmaktadır.

11- Birim faaliyet raporları düzenlenmekte ve güvence beyanı verilmektedir.

12-Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan iç kontrol standartları kapsamında; bu standartlar için gerekli şartların yerine getirilmesi ile ilgili herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

13- Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrollere yönelik olarak belirlenmiş ilave politika ve prosedürler yoktur.

14- Muhasebe yetkilisi, mevzuatında belirtilen şartları taşımaktadır.

15- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmamaktadır. Ön mali kontrole gönderilmeyen taahhüt ve sözleşme tasarıları var ise bu durum üst yönetime raporlanamamaktadır.

16- Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmediği halde harcama yetkilileri tarafından gerçekleştirilen mali işlemler yoktur.

www.balioglu.net

17- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler belirlenmemiştir.

18- Ön mali kontrol görevini yürüten personelin mali işlem sürecinde görev almasını engelleyen önlemler alınmamıştır.

19- İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmemekte ve üst yöneticiye raporlama yapılmamaktadır.

20- Kurumun sağladığı hizmetlerden yararlananların şikayet ve önerilerinin alınıp değerlendirileceği bir sistem kurulmamıştır.

21- Yönetim bilgi sistemi, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkanı sunacak şekilde tasarlanmamıştır.

22- Görevden ayrılan personel, iş ve işlemlerinin durumunu gösterir bir rapor hazırlamakta ve ilgililere vermektedir.

23- Kurumun hazırladığı ve uyguladığı Stratejik Plan'da mevzuatın öngördüğü durumlarda değişiklikler yapılmıştır.

24- Kurum stratejik amaç ve hedeflerine yönelik riskleri yıllık olarak belirlememektedir.

25- Birim yetkilileri, birimlerine ilişkin stratejik plan ve performans programında yer

alan faaliyetleri personeline duyurmaktadır.

26- Personel, görevlerini yerine getirebilmek için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında erişebilmektedir.

27- İdare bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri, süresi içersinde kamuoyuna duyurulmaktadır.

28- Kurumda iç denetim birimi yoktur.

Sonuç olarak; Düzce Belediyesi bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Düzce 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: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki Tutarların Gerçeği Yansıtmaması

Belediyenin ortağı olduğu şirketlerin sermayesine katılım payları ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarın uyuşmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *''241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı''* başlıklı 181'inci maddesinde aynen;

"Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in *''Hesabın İşleyişi''* başlıklı 183'üncü maddesinde;

"Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler rayiç değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir. Sermaye iştiraklerinin değerlemesi sonucu ortaya çıkan artış ve azalışlar da ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların kayıtlarına uygun olarak bu hesaba kaydedilir.''

Hükmü bulunmaktadır.

Buna göre Belediyenin sermayelerine iştirak ettiği mal ve hizmet üreten kuruluşların sermayesine katılım paylarının ve sermaye artışlarının, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

İdarenin %100 oranında ortağı olduğu Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ'deki sermaye katılım payı 7.182.500 TL, %100 oranında ortağı olduğu Düzce Beltur Turizm San. Tic. AŞ'deki sermaye katılım payı 50.000 TL, %94 oranında ortağı olduğu Düzce Beltaş İnşaat AŞ'deki sermaye katılım payı 5.969.000 TL'dir. Yani 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabında bulunması gereken tutar 13.831.500 TL'dir. İdare kayıtları incelendiğinde ise 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabında 14.273.637,81 TL bulunduğu görülmüştür. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabı aradaki fark olan 442.137,81 TL tutarında hatalı görünmektedir.

BULGU 2: Varlık Hesaplarında Muhasebeleştirilmesi Gereken Malzeme Bedelinin Gider Hesabında Muhasebeleştirilmesi

Düzce Belediyesi tarafından muhtelif köy ve bağlantı yollarının yapımında kullanılmak üzere satın alınan toplam 2.631.400,00 TL tutarındaki agrega bedeli 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedilmiş, tüketildiğinde ise 630 Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204'üncü maddesinde, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izleneceği, geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte ise ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacağı

www.balioglu.net

yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmeliğin 190'ıncı maddesinde ise yeraltında ve yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Agrega teslim alındığında 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında muhasebeleştirilmeli, imalata gönderildiğinde veya yükleniciye teslim edildiğinde ise 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabına alınmalı ve yol yapım, bakım ve onarım işlerinin gerçek maliyetinin tespiti için mali tablolara bu şekilde yansıtılmalıdır. Belirtilen muhasebeleştirmeye bağlı olarak, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananlar da ilgili oldukları Maddi Duran Varlık Hesabı olan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına alınmalıdır.

Yapılan bu uygulama ile Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630 Giderler Hesabının Toplam 2.631.400,00- TL fazla görünmesine, Bilançoda ise ilgisine göre 251 ve 258 Hesaplarının eksik görünmesine neden olunmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 3: Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olup Tahsisli Kullandırdığı Taşınmazlar ile Kendisine Tahsis Edilen Taşınmazları Yardımcı Hesap Kodlarında İzlememesi

Belediyenin mülkiyetinde olan, mülkiyetinde olup tahsis edilen veya mülkiyetinde olmayıp tahsisli kullandığı taşınmazlarını yardımcı hesap kodları itibariyle kayıt altına almadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin beşinci alt fıkrasında; "*Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir."* hükmü yer almaktadır.

Yönetmeliğin 508'inci maddesinde hesapların niteliği ve işleyişleri hariç olmak üzere hesaba ilişkin işlemler, değerlerin alınıp verilmesi ve kaydedilmesinde kullanılacak alındı, defter ve belge örnekleri, yönetim dönemi işlemleri, değerlerin yılsonu sayımları, muhasebe yetkilileri ve veznedarlar arasındaki devir işlemleri gibi hususlarda bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Varlıklara İlişkin İlkeler"* başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde;*"Kamu idareleri tarafından tahsis edilen ya da tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgiler dipnotlarda gösterilir."* denilmektedir.

Mahalli İdareler Hesap Planında 250, 251 ve 252 no.lu taşınmaz hesap kodlarının ikinci düzey yardımcı hesap kodları aşağıdaki gibidir:

01. Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar

02. Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar

03. Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar

Belediyenin tahsis ettiği ve tahsisli olarak kullandığı taşınmazların sınıflandırılmak suretiyle yardımcı hesaplarda izlenmediği, bu taşınmazların Belediye mülkiyetinde olan taşınmazlarla birlikte takip edildiği görülmüştür.

Mali tabloların gerçek durumu göstermesi açısından aşağıdaki tablolarda gösterilmiş olan taşınmazların, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Hesap Planına uygun olarak yardımcı hesap kodları itibariyle izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 8: Kamu İdaresine Tahsis Edilen Taşınmazlar

Sıra No	İlçe	Mahalle	Tahsis Türü	Ada/Parsel	Tahsis Amacı
1	Merkez	İstilli Köyü	1.01.2006 Tarihinden Önceki Tahsisler	G26a18a // 1229	Kanalizasyon Arıtma Tesisleri Yapılmak Üzere
2	Merkez	Şıralık Mahallesi	Kesin Tahsis	33ı4d / /715	Belediye Hizmet Alanı
3	Merkez	Çakır Hacı İbrahim Köyü	Kesin Tahsis	G26a23c // 21	Taş Kırma, Eleme, Yıkama Sahası ve Çakıl Ocağı Deposu Olarak
4	Merkez	Nalbantoğlu Mahallesi	Ön Tahsis	G26a15c1B / 126 / 2	İtfaiye Hizmet Alanı
5	Merkez	Fevzi Çakmak Mahallesi	Kesin Tahsis	19n3d /111 / 43	Otopark
6	Merkez	Nalbantoğlu Mahallesi	Kesin Tahsis	G26a15c4A / 146 / 2	Kapalı Pazar Yeri Olarak Kullanılmak Üzere
7	Merkez	Azmimilli Mahallesi	Kesin Tahsis	G26a1943a/ 154 / 3	Nikâh Salonu ve Bahçesi Olarak Kullanılmak Üzere
8	Merkez	Beslanbey	1.01.2006 Tarihinden Önceki Tahsisler	3 4g4a / /313	Sebze Meyve Hali Olarak Kullanmak Üzere

9	Merkez	Çamköy Köyü	1.01.2006 Tarihinden Önceki Tahsisler	7 / / 963	Çöp İmha ve Asfaltlama Tesisi Yapılmak Üzere
10	Merkez	Konuralp - Merkez Mahallesi	Kesin Tahsis	7 / / 661	Deprem Gözlem İstasyonu
11	Merkez	Cedidiye Mahallesi	Kesin Tahsis	20m4b /132 / 6	Belediye Hizmet Binası
12	Merkez	Beyköy - Merkez Mahallesi	Kesin Tahsis	G26a24b4 B / G26a24b4 C / 223 / 1	Su Deposu Ve Su Arıtma Tesisi
13	Merkez	Beslanbey	Kesin Tahsis	G26a-13c 4d / 1595 /1	Garaj ve Şantiye Alanı
14	Merkez	Sarayyeri Köyü	Ön Tahsis	6 / / 220	Piknik ve Eğlence (Rekreasyon) Alanı
15	Merkez	Esen (Mergiç) Köyü	Ön Tahsis	G26a18a // 341	Park Piknik-Eğlence (Rekreasyon) ve Spor Tesis Alanı Olarak Kullanılmak Üzere
16	Merkez	Şıralık Mahallesi	Kesin Tahsis	33ı4c / /679	Kültür-Ticaret ve Turizm Kompleksi

www.balioglu.net

Tablo 9: Kamu İdaresi Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazlar

Mahallesi	Ada/Parsel	Kurum	Meclis Kararı Tarih ve No	Açıklama
Kiremitocağı	0/504	Aile ve Sosyal Politikalar Kurumu	05.06.2017/259	
Konuralp	0/1777	Düzce İl Müftülüğü Konuralp Cami Yaptırma ve Yaşatma Derneği	10.01.2019/27	Cami Altında Kalan Bağımsız Bölümler
Konuralp	0/4733	Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü (Konuralp Müze Müdürlüğü)	09.05.2019/ 195	
Fevziçakmak	111 /42	Türkiye Yeşilay Cemiyeti	14.09.2017/378	57 ve 58 Nolu Bağımsız Bölümler
Fevziçakmak	111 /42	İl Göç İdaresi	07.12.2015/493	Z-39,Z-40,Z-41,Z-42,Nolu Bağımsız Bölümler

BULGU 4: Bilançoda Maddi Duran Varlıklarda Kayıtlı Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması

İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlemelerinin yapılmadığı; Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği; söz konusu taşınmazların tümünün muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"Taşınır ve taşınmaz işlemleri"* başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır. Yönetmelik hükümlerine aykırı olan hususlar aşağıda yer almaktadır.

www.balioglu.net

a) Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların değerleme işlemlerinin yapılmadığı, dolayısıyla da 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar, 500 Netdeğer/Sermaye Hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer almadığı görülmüştür.

Yönetmelik'in *"Kayıt ve kontrol işlemleri"* başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında;

"*Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak;*

a) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

b) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar,

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır."

Hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise yukarıda yer verilen 5'inci maddeye göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemede İdare mülkiyetinde yer alan taşınmazların değerlemelerinin yapılmadığı, dolayısıyla bilançoda kayıtlı taşınmazların ve ayrılması gereken amortismanların bu haliyle eksiklik içerdiği değerlendirilmektedir.

b) Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

İdarenin 2019 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde taşınmaz kayıtlarının, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yapılmadığı, anılan Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği görülmüştür.

Yönetmeliğin *"Kayıt şekli"* başlıklı 7'nci maddesinde;

"*(1) Kamu idareleri;*

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,

b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3'teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,

www.balioglu.net

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu çerçevede belediye taşınmazlarının sayılan formlar düzenlenerek ve bu formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde kaydının tutulması ve bu formlar esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması, dolayısıyla muhasebe kayıtlarının icmal cetvellerinde yer alan bilgilere göre yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu İdaresinde taşınmazlar için düzenlenmesi gereken formların bulunmadığı, dolayısıyla Mali Hizmetler Birimince ilgili formlar konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin de oluşturulamadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ekinde yer alan formlar ile icmal cetvellerinin düzenlenmemesinin mevzuata uygun olmadığı ve bu duruma istinaden İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların bilgilerinin konsolide edilmemesinin de mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

c) İdarenin Mülkiyetinde Olan Bir Kısım Taşınmazın Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi

İdare tarafından taşınmaz değerleme işlemlerinin yapılmaması ve taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanmaması sonucunda tüm taşınmazları ihtiva edecek sağlıklı bir envanterin gerçekleştirilemediği, bu suretle de muhasebe hesaplarında yer alan kayıtlı tutarların hangi taşınmaz malların değerinden kaynaklandığı bilgisine ulaşılamadığı ve taşınmazların satılması halinde muhasebe işlemlerinin taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil de ihalenin sonuçlandırıldığı teklif tutarı üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (MİBMY) Maddi Duran

Varlıkları düzenleyen *"Hesap grubuna ilişkin işlemler"* başlıklı 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların satılmasına ilişkin olarak;

"*Amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortismana tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir.*"

Denilmektedir.

MİBMY'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabını düzenleyen *"Hesabın işleyişi"* başlıklı 189'uncu maddesinde; satılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması ve kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/olumsuz farkların 600/630 hesaplarına, satış bedellerinin ise 100 Kasa veya 102 Banka Hesabı ile ilgili bütçe hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Uygulamada İdare tarafından gerçekleştirilen arazi satışlarında, daha önce kayıt altına alınıp alınmadığına bakılmaksızın satışı gerçekleştirilen arazilerin ihalede oluşan satış bedeli üzerinden kayıtlardan çıkarıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak; İdare tarafından taşınmaz envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, muhasebe ile taşınmaz bilgi sisteminin entegrasyonunun sağlanması, taşınmaz programı üzerinden taşınmazların kayıtlı değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi, satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir. Bu durum hem taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlarda izlenmesi hem de taşınmazlara yönelik mali nitelikteki işlemlerin mevzuata uygun şekilde yerine getirilmesi açısından önem arz etmektedir.

d) Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından bir kısmının cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 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"* şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise taşınmazların cins tashihlerinin yapılarak mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun hale getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Kamu İdaresinde mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarında yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu görüldüğünden, mevzuat hükümleri uyarınca cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Satışı Yapılan Bazı Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

İdare tarafından satışı yapılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki çıkış kayıtlarının taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil satış bedeli üzerinden yapıldığı ve bu şekilde muhasebe kayıtları ile taşınmaz envanteri arasında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250 Arsa ve Araziler Hesabının işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde, satılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması; arsa ve araziler için kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/ olumsuz farkların 600/630 hesaplarına, diğer maddi duran varlıklar için satış bedeli ile net değeri arasındaki olumlu/ olumsuz farkların 600/630 hesaplarına kaydedilmesi gerektiği belirtilmektedir. Satış bedelleri ise 100 Kasa veya 102 Bankalar hesabına ya da ilgili diğer hesaplara kaydedilecektir.

Sonuç olarak; idarenin mali tablolarında 250 Arsa ve Araziler Hesabı, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere toplam satış bedeli olan 1.264.483,54 TL kadar hatalı görünmektedir. Ayrıca kayıtlı değerlerin tam olarak tespit edilememesi ve kayıtsız taşınmazların da mevcudiyeti sebebiyle gerçek tutarların tam tespiti mümkün olmamakla birlikte 600/630 hesaplarında da hatalar bulunmaktadır.

İdare tarafından taşınmaz envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, muhasebe ile taşınmaz bilgi sisteminin entegrasyonunun sağlanması, taşınmaz programı üzerinden taşınmazların kayıtlı değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi, satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

Tablo 10: 2019 Yılında Satışı Yapılan Taşınmazlar

No	Mahalle	Ada	Parsel	Alan M²	Bedel	Tarih
1	Çay	1445	10	143,48	78.914,00 TL	2.01.2019
2	Çay	1455	7	143,48	78.914,00 TL	2.01.2019
3	Çay	1445	8	143,48	78.914,50 TL	4.01.2019
4	Çay	1445	9	143,48	78.914,50 TL	4.01.2019
5	Çavuşlar	871	7	236,73	59.182,50 TL	7.01.2019
6	Sancaklar		541	26,77	10.708,00 TL	14.01.2019
7	Sancaklar	2526	2		83.154,00 TL	28.01.2019
8	Metek	1261	5	231,82	131.363,12 TL	11.02.2019
9	Uzunmustafa		1133	20,57	21.598,50 TL	22.02.2019
10	Çay	171	47	31,14	20.241,00 TL	4.03.2019
11	Uzunmustafa	288	6	133,96	57.155,37 TL	11.03.2019
12	Darıcı		1456	6,85	2.968,31 TL	9.04.2019
13	Mergiç	113	11	6,36	3.498,00 TL	13.05.2019
14	Yahyalar		111	40,94	8.188,00 TL	24.05.2019
15	Fevziçakmak	107	189	104,75	54.120,14 TL	31.05.2019
16	Çamköy	1400	5	182,91	73.164,00 TL	19.06.2019
17	Kiremitocağı		378	96	33.600,00 TL	28.06.2019
18	Şıralok	104	6	256,97	64.242,50 TL	28.06.2019
19	Kazukoğlu		671	83,2	14.907,50 TL	5.07.2019
20	Nusrettin	93	364	64,03	46.955,12 TL	12.07.2019
21	Uzunmustafa	2012	15	15,42	12.336,00 TL	2.08.2019
22	Yörükler	249	5	148,76	153.718,17 TL	15.08.2019
23	Nusrettin	93	293	7,06	5.177,31 TL	26.08.2019
24	Hamidiye	252	13	150,15	67.567,50 TL	20.09.2019
25	Kültür	23	33	8,4	11.340,00 TL	23.09.2019
26	Kültür	46	1	4,47	7.822,50 TL	15.10.2019
27	Mergiç	113	7	10,58	5.819,00 TL	31.10.2019
				Toplam	**1.264.483,54 TL**	

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediye tarafından kiraya verilen 129 adet taşınmaz, 990 ile 999 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesaplarında doğru takip edilmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475 ve 476'ncı maddeleri gereğince; kurumun bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin 990 hesabı ile 999 hesabında izlenmesi, kira süresinin sona ermesini müteakip bu hesapların ters kayıtla kapatılması gerekmektedir.

İdarenin kayıtları incelendiğinde ilgili hesaplarda 57.927.800 TL yer almaktadır. Oysaki olması gereken tutar 38.202.000 TL'dir. Muhasebe kayıtlarının yanlış tutulması nedeniyle kiraya verilmiş taşınmazlarla ilgili olarak bilanço dipnotlarında 19.725.800 TL hataya neden olunmaktadır.

BULGU 2: Su Gelirleri Üzerinden Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi ve Katma Değer Vergisine İlişkin Beyannamenin Hatalı Olması

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Vergiyi doğuran olay: ...

g) Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların bedellerinin tahakkuk ettirilmesi, ...

Anında meydana gelir",

www.balioglu.net

26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin *"Vergiyi Doğuran Olayın Meydana Gelmesi"* başlıklı bölümünde;

"3065 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde vergiyi doğuran olayın hukuki şartları, vergiye tabi işlemlerin özelliklerine göre ayrı ayrı tayin ve tespit edilmiştir. ... Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların ilgili müesseselerce bedellerinin tahakkuk ettirilmesi ile vergiyi doğuran olay meydana gelir.

Kanunun (2/3) üncü maddesi uyarınca su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri dağıtımlar mal teslimi sayılmıştır. Ancak, bu tür malların teslimi önceden gerçekleştirildiği halde bu aşamada vergilendirilmesi mümkün olmadığından Kanunun bu maddesine dayanılarak vergilendirme, bunların bedellerinin hesaplandığı anda yapılır. Ayrıca vergiyi doğuran olay bu malların bedellerinin tahakkuk ettirildiği, yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda meydana gelmiş sayılır. Bu mükelleflerin mal bedellerini tahsil edip etmemeleri vergiyi doğuran olay açısından önemli değildir. Sonradan tahakkuk tutarlarında meydana gelebilecek değişiklikler Kanunun 35 inci maddesi hükmüne göre düzeltilir. ..."

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 293'üncü maddesinde;

"Bu hesap, teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma

değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılır.”,

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, su, elektrik, gaz ve benzeri enerji dağıtım ve kullanımlarında bunların bedellerinin ilgili kurumlarca tahakkuk ettirilmesi anında katma değer vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana gelmektedir. Dolayısıyla söz konusu gelirin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın mal bedeli tahakkuk ettirildiğinde yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda (su abonelerinin sayaçlarının belediye görevlileri tarafından okunarak su fatura bildirimi düzenlendiğinde) katma değer vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana geldiğinden 391 no.lu hesabın da bu aşamada kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, belediyenin su satışı gelirlerinde 391 no.lu hesabın, gelirin tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında kullanıldığı görülmüştür. Bu durumda su satışı gelirlerine ilişkin katma değer vergisi gelirin tahakkuk ettiği dönem katma değer vergisi beyannamesine dahil edilmesi gerekirken gelirin tahsil edildiği dönem katma değer vergisi beyannamesine dahil edilmekte, bir başka deyişle idarenin vergi dairesine verdiği katma değer vergisi beyannameleri de hatalı düzenlenmektedir. Ayrıca bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırı uygulama nedeniyle, tahsilatı yapılmayan su satış gelirine ilişkin katma değer vergisi vergi dairesine bildirilmediğinden, idarenin vergi dairesine verdiği katma değer vergisi beyannamesi bu bakımdan da hatalı olmaktadır. Fiili durumun mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi, Borçlanma Limit Aşımına Dair İzin Alınmaması ve İtfa Tablosu ile Kesin Mizan Arasında Farklılıklar Bulunması

Yapılan incelemede Belediyenin borç stok tutarının mevzuata uygun hesaplanmaması nedeniyle hatalı tespit edildiği, borçlanmada limit aşımı yapıldığı halde Çevre ve Şehircilik Bakanlığından izin alınmadığı, itfa tablosu ile kesin mizan arasında farklılıklar bulunduğu tespit edilmiştir.

a) Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *“Borçlanma”* başlıklı 68'inci maddesi ve bu hükme

dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "Borçlanma" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Genelge'ye göre;

1. İller Bankası kredileri ve faizleri,
2. Banka Kredileri ve faizleri,
3. Dış krediler ve faizleri,
4. Hazineye olan borçlar ve faizleri,
5. Piyasa borçları (bütçe emanetleri),
6. Vergi ve sosyal güvenlik borçları

Toplanarak borçlanma limiti tespit edilmelidir.

Ayrıca 2019 yılı Bütçe Kanunu'nun 13'ncü maddesine göre *"3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, 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."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediyenin finans sektöründen (Ticari bankalar veya İller Bankası gibi) edineceği iç ve dış borçlar yanında faaliyetleri dolayısıyla oluşan piyasa borçları, personel borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçlarının da borç stokuna dâhil edilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, borç stoku hesaplamasına katılması gereken piyasa borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçları gibi unsurların borç stoku değerlendirmesine alınmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 11: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları ve Borç Stok Toplamı

Hesap Kodu	Kısa ve Uzun Vadeli Hesap Adı	Açıklama	2019 Yılı Borç Tutarı
300-400	Banka Kredileri Hesapları	İller Bankası ile ticari bankalara ödenecek borç anaparalarının izlendiği hesaptır.	114.854.112.91 TL
303-403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin bağlı kuruluşları ve şirketleri (su kanalizasyon idaresi veya otobüs işletmesi gibi) ile Hazine gibi diğer Kamu İdarelerine olan borçlarının izlendiği hesaptır.	-
309-409	Diğer İç Mali Borçlar Hesapları	Diğer mali borçların izlendiği hesaptır.	-
310-410	Dış Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin dış borçlarının takip edildiği hesaptır	-
320	Bütçe Emanetleri Hesabı	Belediyenin piyasaya olan borçlarının takip edildiği hesaptır.	89.613.394,19 TL
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	Belediyenin, cari dönemde ödenecek vergi borçları bu hesapta takip edilir.	4.960.487,24 TL
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	Belediye tarafından cari dönemde sosyal güvenlik kurumuna ödenecek borçlarının takip edildiği hesaptır	64.280,80 TL
368-438	Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesapları	Belediyenin yapılandırılan vergi ve sosyal güvenlik borçlarının takip edildiği hesaptır.	96.994.024,49 TL
381-481	Gider Tahakkukları Hesapları	Belediyenin tahakkuk eden ancak henüz ödenmemiş olan borç faizlerinin izlendiği hesaptır.	24.630,87 TL
Toplam			306.510.930,50 TL

www.balioglu.net

b) Borçlanma Limit Aşımına Dair İzin Alınmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu'un 68'nci maddesine göre; *"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."*

……

"Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu

geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir."

Hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 2019 yılı için borç limiti 266.837.241,29 TL olan Belediyenin 306.510.930,50 TL borçlanmak suretiyle, borçlanma limitini 39.673.689,21 TL aşmış olduğu ve bunun için Çevre ve Şehircilik Bakanlığından izin almadığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Borçlanma Limiti Aşan Miktar

	2019 Yılı
Borç stok toplamı	306.510.930,50 TL
Limit	266.837.241,29 TL
Fark	39.673.689,21 TL

c) İtfa Tablosu ile Kesin Mizan Arasında Farklılıklar Bulunması

Belediyenin kredi ödemeleri itfa tabloları ve kesin mizan kayıtları arasında farklılıklar bulunmaktadır. Mevcut tabloda 300-400 banka kredileri hesaplarının anapara tutarları ile idareden alınan borç ödemelerinin itfa tabloları karşılaştırılmıştır. 2019 Yılı için iller bankasına itfa tablosunda 47.374.093,24 TL, kesin mizanda ise 98.320.087,87 TL borç görünmektedir. Ticari banka borçları için ise itfa tablosunda 2.456.029,82 TL, kesin mizanda 16.534.025,04 TL görünmektedir. Bu durum bilançoda borçlanılan tutarın yanlış gösterilmesine neden olmakta ve mali tablolara olan güveni azaltmaktadır.

Tablo 13 : Kesin Mizan ve İtfa Tablosu Karşılaştırması

		2019 Yılı
İller Bankası Borçları	**İtfa tablosu**	47.374.093,24 TL
	Kesin Mizan	98.320.087,87 TL
	Fark	50.945.994,63 TL
Ticari Banka Borçları	**İtfa tablosu**	2.456.029,82 TL
	Kesin Mizan	16.534.025,04 TL
	Fark	14.077.995,22 TL

5393 sayılı Belediye Kanunu'un 68'nci maddesi uyarınca, borçlanma için belirlenen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı göz önünde bulundurularak, ivedilikle gereken tedbirlerin

www.balioglu.net

alınması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Kredi Kartı Tahsilatlarının Bekleme-Çözülme Tarihinden Önce Kullanılması

Kredi kartı ile yapılan tahsilatlar, ilgili banka ile imzalanan protokolde belirtilen bekleme/çözülme süresine uyulmaksızın kullanılmakta ve bu nedenle "bloke masrafı" adı altında bir masrafa katlanılmaktadır.

08.12.2016 tarih ve 29912 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin "Uygulama ve Kullanılacak Araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, kurumların faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları kullanabileceği ve bu bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Düzce Belediyesi ile Halkbank arasında imzalanan protokole göre; Belediye adına ilgili bankanın POS cihazı kullanılarak yapılan tahsilatlar belirli bir süre ile Halkbank nezdindeki Belediye hesaplarında kalacak ve ancak bu süre geçtikten sonra kullanılabilecektir. Bu süreye uyulmaksızın yapılacak kullanımlarda ise Belediye, "bloke masrafı" adı altında bir kesintiyle karşılaşacaktır.

www.balioglu.net

Yapılan denetim sonucunda, 2019 yılı içerisinde Belediye tarafından yukarıda bahsi geçen süreye uyulmaksızın gerçekleştirilen kullanımlar sebebi ile 165.937,87 TL "Bloke masrafı" ödendiği görülmüştür. Belediyenin bu giderden kaçınmak amacı ile bankalarla yaptığı protokollerde belirlenen çözülme süresine uygun hareket etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

Kurum tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen sayıdan daha az sayıda engelli personel çalıştırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesinde, kurumların % 3 oranında engelli memur çalıştırmak zorunda olduğu, % 3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı, engelliler için sınavların merkezi olarak yapılacağı, engelli açığı bulunan kamu kurumunun bir sonraki yıl için alım yapacakları engellilere ilişkin taleplerini, her yılın Ekim ayının sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına

(DPB) bildirmek zorunda olduğu, DPB' nin kurumların bildirimi üzerine, engelli kontenjanlarına yerleştirme yapabileceği, ifade edilmektedir. Ayrıca Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'te de benzer hükümler yer almaktadır.

Kurum tarafından memur kadrolarında istihdam edilen toplam 202 personelin %3'ü oranında (6 personel) memur istihdam edilmesi gerekmekte iken, 1 engelli memur çalıştırıldığı görülmüş olup, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca çalıştırılması gereken sayıda engelli memur istihdamının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 14: Düzce Belediyesi Engelli Personel Sayıları

Statü	Dolu	Engelli Çalışan	Yasal Zorunluluk
Memur	202	1	%3 (6 kişi)
İşçi	132	7	%4 (5 kişi)
TOPLAM	**334**	**8**	

www.balioglu.net

BULGU 6: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması

Düzce Belediyesinin 2019 yılı incelemelerinde işçilerin yıllık izinlerinin Kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı, çalışan 141 işçinin toplam 485 gün kullanılmamış yıllık izninin bulunduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık 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 şeklinin 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 ikiyüzdoksanbeş Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi işçinin son ücreti üzerinden hesaplanmaktadır. Bu uygulama işçilerde yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almak eğilimine neden olabilmektedir. Ancak yıllık ücretli izin, işçiler açısından yıl boyunca yapılan çalışmalara karşılık fiziksel ve psikolojik sağlıklarının korunması için verilen bir dinlenme hakkı olmakla birlikte, işveren açısından da işçilerin işyerindeki veriminde düşüş yaşanmamasını sağlamak üzere kullandırılması kanunla düzenlenmiş bir yükümlülüktür.

www.balioglu.net

Hem mevzuata uygunluk açısından hem de kullanılmayan izinlere ilişkin izin ücretlerinin sonraki dönemlerde idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin zamanında kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 7: Ambalaj Atıklarının Toplanması İşinin Devlet İhale Kanunu'na Göre İhale Edilmemesi

Ambalaj atıkların toplanması için verilen imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel alınmaksızın verildiği tespit edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin 1 inci fıkrası (g) bendinde; "Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak" belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Diğer yandan Devlet İhale Kanunu'nun *"Kapsam"* başlıklı 1 inci maddesinde;

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu

Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."

hükmüne yer verilmiştir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması ve geri kazanımına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Yönetmeliğe göre; ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak belediyelerin uhdesindedir. Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre Bakanlığından çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yaptırmak durumundadırlar.

Düzce Belediyesi sınırları içerisinde toplanan atıkların, ayrıştırılmadan Düzce Katı Atık Birliğinin depolama alanına boşaltıldığı, toplanan atıkların idare tarafından ayrıştırılıp değerlendirilmediği yahut bu işin ihale yoluyla kişi veya kuruluşlara yaptırılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; Düzce Katı Atık Birliği depolama sahalarına dökülen atıklar karşılığında bir bedel alınmamasının idare gelirlerini olumsuz etkilediği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması

Kurumun taşınmaz gelirlerinin incelenmesi sonucu, belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Düzce Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmediği tespit edilmiştir. Bu bildirimin yapılmamış olması sonucu belediyelerin en önemli gelir unsuru olan Emlak Vergisinde ciddi boyutta hata, kayıp ve kaçağın ortaya çıkma olasılığı bulunmaktadır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla Tapu idaresine kamulaştırma işlemleri, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemi olarak getirilmiştir. Zira emlak vergisi beyana dayalı bir vergidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun

"Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili" başlıklı 10'uncu maddesinde; *"..Bu tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmaz. Ancak, tapu dairesi durumu ilgili vergi dairesine bildirir. ",*

"Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesinde;*"Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur."* hükümleri yer almaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun;

"Bildirim verme ve süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde, *"Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlâk vergisi bildirimi verilmesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir."*

"Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde *"..6. Bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.)"*

"Usul hükümleri" başlıklı 37'nci maddesinde, "*Bu Kanunda geçen "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade eder."*

"Ödeme süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde, *"Devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir."*

hükümleri düzenlenmiştir.

6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun *"Döner sermaye"* başlıklı 8'inci maddesi ise; *"(1) Genel Müdürlük, ürettiği her türlü tapu, kadastro, harita ve arşiv bilgi ve belgeleri ile sunduğu hizmetlerden gelir elde etmek üzere merkez veya bölge müdürlükleri bünyesinde döner sermaye işletmeleri kurar. (7) (Ek: 3/6/2014-6544/ 1 md.) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, köy tüzel kişileri ve kalkınma ajanslarının kanunlarla sayılan görevleriyle ilgili yapılacak tapu işlemlerinden ve veri paylaşımından döner sermaye hizmet bedeli tahsil edilmez. Veri paylaşımına ilişkin protokol*

www.balioglu.net

veya sözleşmelerde, döner sermaye hizmet bedellerinin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenebilir." hükümlerini düzenlemektedir.

Gayrimenkul mülkiyetinin kamu tüzel kişiliği adına tescil edildiği kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması sonucu;

* Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilmediği, emlak vergisi ödenmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği,

* Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunduğu ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği,

* Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin Kamulaştırma Kanunu'ndan kaynaklanan ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği,

* Bildirim yapılmamış olması nedeniyle beyanname verilmiş olan gayrimenkullerde kamu adına tescil tarihinden sonra tahakkuk yapılmaması gerekirken, eski malik adına tahakkuk yapılmaya devam edeceği,

* Bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisinden kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun müteselsil sorumluluğunun devam edeceği riski bulunmaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerden dolayı, Tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeleri bilgilendirmesi; 6083 sayılı Kanun çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın Takbis sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması; belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 9: Doğrudan Temin Suretiyle Gerçekleştirilen Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödemeleri İçin Hakediş Raporu Düzenlenmemesi

Yapılan incelemede 2019 yılında düzenlenen doğrudan teminlerin tamamı incelenmiş olup doğrudan teminle yoluyla alınan bazı hizmet alımları ve yapım işlerine ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin *"Hakediş raporu"* başlıklı 6'ncı maddesinde,

(1) İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıda belirtilen hakediş raporları düzenlenir.

a) Yapım İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 4): Bu rapor, yapım işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Yapım türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır.

b) Hizmet İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 5): Bu rapor, hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır." denilmiştir.

www.balioglu.net

Yönetmelikten anlaşılacağı üzere sözleşme veya şartnamedeki hükümlere göre yerine getirilmesi gereken bedellerinin ödenmesinde hizmet işleri için hakediş raporu düzenlenmesi gerektiğinden bahsetmektedir. Yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak hizmet alım ihalelerine ait ödeme dosyalarına hakediş raporlarının eklenmesi gerekmektedir.

Tablo 15: Hakediş Raporu Bulunmayan Hizmet Alım İşi ve Yapım İşleri

Konuralp köklük sondaj odası yapım işi	8.545.00 TL
Düzce belediyesi park ve bahçeler müdürlüğü hazır beton dökümü ve çit yapım işi	29.970.00 TL
Düzce belediyesi park ve bahçeler müdürlüğü düzce merkezde muhtelif alanlarda beton bordür döşeme işçiliği	29.160.00 TL
Beyciler mahallesi duvar yapım işi	29.200.00 TL
Şehit murat demir mahallesi duvar yapım işi	6.557.22 TL
Körpeşler mahallesi duvar yapım işi	29.800.00 TL
Şehit murat demir mahallesi duvar yapım işi	28.980.00 TL

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen hizmet alımları ve yapım işlerine ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmaması Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne aykırıdır.

BULGU 10: İdare Tarafından Gerçekleştirilen Ödemelerde Hak Sahiplerinin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borçlarının Sorgulanmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen ödemelerde, hak sahiplerine ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranmadığı ve işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna borçlarının olup olmadığına dair sorgulamanın yapılmadığı görülmüştür.

a) Ödemelerde Vadesi Geçmiş Borç Durumunu Gösterir Belgenin Aranmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen ödemelerde, hak sahiplerine ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un *"Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları"* başlıklı 22/A maddesinde;

"Maliye Bakanı, aşağıdaki ödeme ve işlemlerde, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

1. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde,

2. 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşların (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde,

(...)

Bu madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. Şu kadar ki bu hükmün uygulanmasında diğer kamu idarelerinin alacaklarına karşılık kesinti yapılması gereken hallerde kesinti tutarı garameten

www.balioglu.net

taksim olunur.

Takibata selahiyetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasına karşı tebliğ tarihini takip eden otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir."

Hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu hükme istinaden Tahsilat Genel Tebliği Seri: A Sıra No:1, 30.06.2017 tarih ve 26568 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Anılan Tebliğin 5'inci bölümünde amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları düzenlenmiştir.

İlgili Tebliğ'in 5'inci bölümünün 2'nci maddesinde; 5018 sayılı Kanun'a tabi kamu idarelerine kaynağına bakılmaksızın hak sahiplerine yönelik gerçekleştirecekleri 2.000 TL tutarının üzerindeki ödemeler sırasında hak sahiplerinin Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirildiği ifade edilmektedir.

www.balioglu.net

Anılan Tebliğ'de, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge arama zorunluluğu getirilen kurum ve kuruluşlarca yapılacak ödemeler sırasında, tahsil dairelerinin verdiği bilgiye istinaden kapsama giren alacak türlerinin toplamının 2.000 TL tutarını aşmaması halinde, borcun bulunmadığının kabul edilerek ödemenin yapılması; söz konusu alacak türleri toplamının 2.000 TL tutarını aşması halinde ödemenin yapılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca Kanun'da, söz konusu zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurumlara idari para cezasının verileceği düzenlenmiş olup ilgili Tebliğ'de de idari para cezasının her bir ödeme ve işlem için ayrı ayrı olmak üzere tatbik edileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak idare tarafından gerçekleştirilen vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge arama zorunluluğu bulunan ödemelerde, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla Kanun kapsamında yer alan ödemelerde, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmaması halinin mevzuata uyarlı olmadığı ve söz konusu husus uyarınca kurumun idari yaptırıma maruz kalabileceği değerlendirilmektedir.

b) İşveren Hakedişlerinin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen hakediş ödemelerinde işverenlerin, Sosyal Güvenlik Kurumuna ilişkin muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması" başlıklı 90'ıncı maddesinde;

"(...) İşverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. (...) İşverenlerin, kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, bankalar ve kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar nezdindeki her çeşit alacak, teminat ve hakedişleri üzerinde işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Kurum alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. (...)

Bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hakediş ödenmesi (...) hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idarî ve cezaî işlem yapılır. (...)" hükmü yer almaktadır."

www.balioglu.net

Anılan Kanun hükmüne istinaden hazırlanan ve 29.09.2018 tarih ve 27012/2. Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in *"Hakedişten kesinti ve mahsup"* başlıklı 6'ncı maddesinde;

"(1) İdarece işverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. (...)

(3) İdare, yaptığı ihaleler sonucunda işverene ödeyeceği her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapabilmek için Kuruma yetki başvurusunda bulunabilir. Kurumca bu başvurunun uygun görülmesi halinde idarece, işverene yapılacak her hakediş ödemesinden önce elektronik ortamda işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılır. İşveren ve varsa alt işverenlerin Kuruma borcu yoksa, ayrıca Kuruma yazı ile sorulmaksızın hakediş ödemesi

yapılır.

(5) İdarece, işveren ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarı, ödeme belgesinde gösterilir. Bu kesinti, ödeme makamınca muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma veya Kurumun önceden bildirilen banka hesabına yatırılır. Hakediş miktarı, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borcunu karşılamazsa, bakiye borç daha sonra ödenecek hakedişlerden aynı yöntemle kesilerek Kuruma ödenir.

(6) İşverenin ve varsa alt işverenlerinin, prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden dolayı Kuruma olan sorumluluğu; idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının tamamının hakedişten mahsup edildiği tarihe kadar devam eder."

Denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde idare tarafından gerçekleştirilen hakediş ödemelerinden önce işverenlerin, Kuruma borcunun olup olmadığının elektronik ortamda sorgulanması şayet ilgililerin borcu yok ise ödemenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İlgili işverenlerin Kuruma borcu olması halinde ise söz konusu borca mahsup edilmek üzere hakedişten kesinti yapılması ve anılan kesintinin Kurumun banka hesabına yatırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan söz konusu yükümlülükleri yerine getirmeden hakediş ödemesi yapan ilgililer hakkında genel hükümlere göre idari ve cezai işlem yapılacağı mevzuat ile hüküm altına alınmıştır. Ancak idare tarafından işveren hakedişlerinin ödenmesi öncesinde ilgililerin Kuruma borcunun bulunup bulunmadığına ilişkin gerekli sorgulamaların gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Bu itibarla işveren hakedişlerinin ödenmesi öncesinde ilgililerin Sosyal Güvenlik Kurumu borçlarına ilişkin sorgulama yapılmaması halinin mevzuata uyarlı olmadığı ve söz konusu husus uyarınca kurumun idari yaptırıma maruz kalabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Amacı Doğrultusunda Kullanılmaması

775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca idare tarafından açılan fon hesabının amacına

uygun kullanılmadığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun *"Fonların teşkili ve kullanılması"* başlıklı 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

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

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

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

c) Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.

www.balioglu.net

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

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde; *"... Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. ..."* hükmü yer almaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında yapılan satışlar nedeniyle Belediyeye aktarılması gereken tutarların izlenmesi için Gecekondu Kanunu'nda öngörülen bir fon hesabının açıldığı, 2013 yılından beri bu hesaba herhangi bir aktarımın yapılmadığı, aralıklarla belediyenin diğer bir hesabına aktarma yapıldığı ancak bu

tutarın nasıl hesaplandığına dair Belediyeye herhangi bir cetvel veya hesaplama yönteminin gönderilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla uygulama, Kanunda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılması gereken meblağın, fon hesabına aktarılıp kullanılamamasına sebep olduğu gibi tutarın doğruluğunun tespit edilememesine de sebep olduğundan mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Hafriyat Döküm Bedelinin ve Çevre Kirliliğine Yol Açacak Şekilde Hafriyat Boşaltanlara Kesilen Cezaların Belirlenmesinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

İdarenin yasal döküm sahası kullanımı karşılığında alınacak bedelin hatalı tespit edildiği ve çevre kirliliğine sebebiyet verecek şekilde atık bırakanlara kesilen cezaların Çevre Kanunu'na göre kesilmesi gerekirken daha az ceza kesildiği tespit edilmiştir.

a) İdarenin Yasal Döküm Sahasının Kullanılması Karşılığında Alınan Hafriyat Döküm Bedelinin Yanlış Hesaplanması Nedeniyle Gelirlerde Azalmaya Sebebiyet Verilmesi

Belediye harfiyat döküm sahasına boşaltılan harfiyatlara ilişkin bedelin yanlış hesaplanması suretiyle gelir kaybına neden olunduğu tespit edilmiştir.

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

"... Gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak" denilmiştir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "*Belediyelerin görev ve yetkileri*" başlıklı 8'nci maddesinde:

" *İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri,*

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

www.balioglu.net

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldırtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceği şekilde ilan etmekle,

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemekle,...yükümlüdürler." hükümleri yer almaktadır.

İl belediyelerinin Yönetmelik hükümleri gereği mücavir alanları içinde görevleri belirtilmiş olup döküm sahalarının belirlemek, hafriyatın geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamak ve tüm denetimleri yapmak gibi görevleri mevcuttur.

www.balioglu.net

Sonuç olarak idare tarafından döküm sahası belirlenmiş ve gelir tarifesinde döküm sahasına boşaltılacak hafriyatın ve molozun m^3'ü başına bir tutar belirlenmiştir. Bu hizmetten faydalanan kişilerden alınması gereken bedel, *döküm sahasında* bu yolla hesaplanarak tahakkuk edecek tutardır. Yani döküm sahasına atık bırakacak kişi/kurumlardan alınacak bedel; m^3xgelir tarifesi sonucunda elde edilecek tutardır.

Ancak idare hesaplama ve tahsilatı döküm sahasında yapmamaktadır. Fiili durumda tahsil edilen miktar; idareye yapı ruhsatı almak için başvuran kişilerden, tahmini olarak hesaplanan atık miktarının tarifeyle çarpılması sonucu ortaya çıkan tutardır. Oysaki hafriyat ve moloz atıkları oluşmasına sebep olan tek durum bina yapımı olmadığı gibi ruhsatsız yapılarda ve yapı ruhsatının alınmasının gerekli olmadığı durumlarda da atık meydana gelmektedir.

Yapılan uygulama sonucunda hesaplamanın farazi bir tutar üzerinden yapılması hem gerçek miktarın belirlenmesini engellemekte hem de idare tarafından hesaplanması mümkün olmayan miktarların göz ardı edilerek bu yolla elde edilecek gelirde kayıp-kaçaklara sebebiyet vermektedir. İdarenin finansal durumu da göz önünde bulundurulduğunda bu yöntemden vaz geçilmesi, denetimlerin arttırılması ve mevzuata uygun bir şekilde döküm sahasında atık miktarının net ve doğru bir şekilde hesaplanarak yararlanıcılardan gerçek tutarın tahsil edilmesi

gerekmektedir. Fiili durumun mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

b) Çevre Kanunu uyarınca kesilmesi gereken cezaların Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun'a göre Kesilmesi

Belediye Encümeni tarafından, Çevre Kanunu uyarınca kesilmesi gereken cezaların Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun'un 1'nci maddesi hükmüne göre kesildiği tespit edilmiştir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin *"Tanımlar"* başlıklı 4'ncü maddesinde; "*Yönetmelikte bahsedilen Kanun'un 2872 sayılı Çevre Kanunu'nu ifade edeceği,"*

Yönetmeliğin *"Belediyenin Görev ve Yetkileri"* başlıklı 8'inci maddesinde; *" İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri,*

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldırtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceği şekilde ilan etmekle,

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemekle,

g) Belediye sınırları içindeki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri ile depolama sahalarına izin vermek ve gerektiğinde bu izni iptal etmekle,

...

yükümlüdürler.",

Yönetmeliğin *"Genel Esaslar"* başlıklı 13'üncü maddesinde; *"Hafriyat toprağı ile*

www.balioglu.net

inşaat/yıkıntı atıklarının, üretici ve taşıyanları tarafından belediyelerin veya mahallin en büyük mülki amirinin gösterdiği ve izin verdiği geri kazanım ve depolama tesisleri dışında denizlere, göllere, akarsulara veya herhangi bir yere dökülmesi ve dolgu yapılması yasaktır.

Faaliyetleri sonucu hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının üretimine neden olacak özel veya resmi kişi, kurum ve kuruluşlar; bu atıkların üretilmesinden önce ilgili belediyeye/mahallin en büyük mülki amirine başvurarak gerekli izinleri almak, atıklarını bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre bu mercilerin göstereceği geri kazanım/depolama sahasına taşınmasını sağlamakla yükümlüdürler. Bununla ilgili işlemler 23 üncü maddede belirtilen esaslara göre yapılır.

Yapılan denetimlerde hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarını Yönetmelikte belirtilen esaslara aykırı olarak çevre kirliliğine neden olacak şekilde alıcı ortama verdiği tespit edilen üretici, taşıyıcı ve depolayanlar hakkında 46 ncı maddede belirtilen cezai işlemler uygulanır. Ayrıca tespit edilen eksiklik veya kirlilik, tebliğ edilen süreler içinde giderilmezse bu atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı maliyeti ilgililerden peşin olarak tahsil edilir.",

www.balioglu.net

Yönetmeliğin *"Yönetmeliğe Aykırılık"* başlıklı 46'ncı maddesinde; *"Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında Kanunun 15 ve 16 ncı maddelerinde belirtilen merciler tarafından gerekli işlemler yapılır ve Kanunun 20, 21, 23, 24 ve 26 ncı maddelerinde belirtilen cezalar verilir."*

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun *"İdari nitelikli para cezaları"* başlıklı 20'nci maddesinin (r) bendinde de;

"Bu Kanunda ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak atık toplayan, taşıyan, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, geri dönüşüm sağlayan, tekrar kullanan veya bertaraf edenlere 24.000 Türk Lirası, ithal edenlere 60.000 Türk Lirası idari para cezası verilir.";

aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise;

"Bu maddenin (k), (l), (r), (s), (t), (u), (v) ve (y) bentlerinde öngörülen idarî para cezaları kurum, kuruluş ve işletmelere *üç katı olarak verilir."*

Kanun'un *"İdari cezalarda yetki"* başlıklı 24'üncü maddesinde;

"Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Bu yetki, 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır.",

Kanun'un *"Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü"* başlıklı 12'nci maddesinde;

"Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır."

Hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Encümenin görev ve yetkileri"* başlıklı 34'üncü maddesine;

"...

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

..."

hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda zikredilen mevzuatlardan açıkça anlaşıldığı üzere;

Çevre Kanunu ve Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği uyarınca, belediye tarafından belirlenen yerler dışında bir yere çevre kirliliğine sebep olacak şekilde hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının atılması, taşınması idari para cezasını gerektiren hallerdendir. Mezkur Yönetmelik uyarınca Hafriyat sahalarını belirlemek ve denetlemek yetkisi belediye mücavir sınırları içinde belediyeye aittir. Yönetmelik'e aykırı hareket edenler hakkında ise Çevre Kanunu hükümlerinin uygulanacağı amirdir.

Çevre Kanunu'na göre ise Kanun'da ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak atık toplayan, taşıyan, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, geri dönüşüm sağlayan, tekrar kullanan veya bertaraf edenlere 24.000 Türk Lirası, ithal edenlere 60.000 Türk Lirası idari para cezası verileceği, bu yolla sebebiyet verilen çevre kirliliğinden dolayı cezaların 3 katı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca cezayı gerektiren fiillerin 3 yıl içerisinde tekerrürü halinde ilk seferde bir kat iki ve sonrakilerde ise 2 kat artırımlı uygulanacağı belirtilmiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre kanunlarda öngörülen cezaları kesmek Encümenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Belediye tarafından Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında

Kanunu'na göre ceza kesilmesi mevzuata uygun değildir.

Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun'a dayanak gösterilen 1'inci maddesinde aynen;

"*24 Teşrinievvel 1298 tarihli Ebniye Kanununun memnuiyeti mutazammın ahkamı hilafına vuku bulan inşaat ve tamirat ile umuma mahsus mahallerde ve yangın yerlerinde bila ruhsat yapılan barakalar ve her nevi inşaat belediyece derhal hedmolunur. Hedmiyattan husule gelen enkaz satılarak masarifi hedmiye istifa olunur. Hedim masrafı kafi gelmediği takdirde üst tarafı rüsumu belediye gibi tahsil olunur."*

hükmü yer almaktadır.

Dayanak olarak gösterilen Kanun'un 1'inci maddesi uygun olmayan inşaat ve tamirat işleri ile ruhsatsız yapılan inşaatların yıkılması ve enkazının satılmasını, enkazın satılması sonucu elde edilen gelirin yıkım giderlerini karşılamaması halinde karşılamayan kısmının tahsil edilmesini düzenlemektedir. Yani çevre kirliliğine sebebiyet verilmesi ile ilgili olmayıp başka bir hususu düzenlemektedir.

www.balioglu.net

Ancak Düzce Belediyesinin 2019 Yılı hesap ve işlemlerinin denetlenmesi sonucunda, çevre kirliliğine sebebiyet verecek şekilde yasal olarak belirlenen sahaların dışına hafriyat ve atık taşıyan, dökenlere uygulanan cezaların Çevre Kanunu'na göre kesilmesi gerekirken tutar olarak daha az ceza kesilmesini gerektiren Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun'a göre kesilmesi mevzuatın tam anlamıyla uygulanamamasına sebep olmakta ayrıca caydırıcılıktan da uzak olmaktadır. Ancak belediye tarafından söz konusu cezaların kesilebilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığından denetim yetkisi alınmalıdır. Yapılan incelemelerde denetim yetkisi alınabilmesi için belediye tarafından herhangi bir girişimde bulunulmadığı tespit edilmiştir. Yetkinin alınmaması çevre kirliliğine sebebiyet verenlerin gerektiği gibi cezalandırılamamasına neden olmakla birlikte çevre kirliliğini önleme gibi önemli bir konuda belediyenin üstüne düşen görevi hakkıyla ifa edememesine neden olunmaktadır. Konunun önemine binaen gerekli izin alma işlemlerinin ivedilikle yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması

Belediye ruhsat ve zabıta personelince yapılan denetimlerde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösteren 187 adet gayrı sıhhi müessese ve 515 adet sıhhi müessese

tespit edildiği ancak bu konuda işlem yapılmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in; "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi 1'inci fıkrasında; "*Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır."* denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in *"Tanımlar"* başlıklı 4'üncü maddesinde ise "Bu Yönetmelikte geçen deyimlerden;

a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesini; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ve organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini,

...

İfade eder."

Hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik hükümleri uyarınca işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılıp çalıştırılamaz.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinde de; işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili merciin, belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan işyerleri ve işletmeler için belediyeler olduğuna hükmedilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesi birinci fıkrasının (c) bendinde ;*"Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek"* (l) bendinde ise *"Gayrisıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek" ş*eklinde yer alan hükümlerden de; gayrisıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin

www.balioglu.net

ruhsatlandırılması ve denetimi yetkisinin, belediyelerin görev ve sorumluluğunda bulunduğu anlaşılmaktadır.

Ancak belediye ruhsat ve zabıta personelince yapılan denetimlerde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösteren toplam 702 adet işyeri olduğuna dair tespit yapıldığı, söz konusu işyerlerinin bu şekilde faaliyet göstermesinin 5393 sayılı Kanun'un ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in yukarıdaki hükümlerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Emlak Vergisinden Muaf Tutulan Mükelleflerin Muafiyetlerinin Devam Edip Etmediği Konusunda Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

Emlak vergisinden muaf tutulan mükelleflerin, muafiyet için gerekli şartları taşıdıkları hususunda etkin bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci maddesinde,

"...

Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir..."

Hükmü yer almakta olup kimlerin mesken vergisinden istisna edileceğine Cumhurbaşkanının yetkili olduğu, geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarının da Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükme istinaden yürürlükte olan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğlerinde indirimli mesken vergisinden (sıfır oranlı vergi) yararlanacaklarda aranan şartlar açıklanmıştır.

Çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren ve uygulamaya yönelik düzenlemeler içeren Genel

www.balioglu.net

Tebliğler ile Bakanlar Kurulunca belirlenecek indirimli vergi oranından Türkiye'de brüt yüzölçümü 200 m^2'yi geçmeyen tek meskeni olan veya tek meskenin intifa hakkına sahip bulunanların kimler olacağı ve aranan şartlar ile belgeler aşağıdadır:

-*Kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup 18 yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenler:* Hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için, hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınaî ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirinin olmaması,

-*Gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığından ibaret bulunanlar:* Sosyal güvenlik kurumlarından emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunmaması,

-*Gaziler*: Bina vergisi indiriminden yararlanabilmeleri için herhangi bir faaliyet veya gelir şartı aranılmayacak, bunların her hal ve takdirde bina vergisi indiriminden yararlanacağı,

-*Şehitlerin dul ve yetimleri*. Bina vergisi indiriminden yararlanabilmesi için herhangi bir faaliyet veya gelir şartı aranılmayacak, bunların her hal ve takdirde bina vergisi indiriminden yararlanacağı,

-*Engelliler*: İndirimli bina vergisi oranından yararlanabilmeleri için bu durumlarının tam teşekküllü Devlet hastanesinden alınmış olan sağlık kurulu raporu veya engelli kimlik kartı ile ilgili belediyelerce belgelendirilmesi

Diğer taraftan birden fazla meskeni olanlar veya birden fazla meskende hisseye sahip olanlar ile muayyen zamanlarda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler için söz konusu indirimli vergi oranının uygulanması mümkün değildir.

Yukarıda yer verilen hükümler uyarınca İdare tarafından muafiyet hakkı tanınan ve '0' oranlı Emlak Vergisi uygulanan 1877 emekli, 140 ev hanımı, 78 engelli ve 5 gazi olmak üzere Toplamda 2100 kişi bulunmaktadır. Söz konusu mükelleflerden indirim şartlarını sürdürenlerin kontrolü sadece Düzce İli sınırları dahilinde bir iş yeri açması veya ikinci bir taşınmaz için emlak vergisi tahakkuk etmesi üzerine tespit yapılması ile sınırlıdır. Özellikle Sosyal Güvenlik ve Vergi Dairesi sistemi üzerinden aktif sigortalılık, emekli aylığı dışında aylık ya da gelir elde etme ve Düzce sınırları dışında vergi mükellefiyeti tesis edilme hususlarının etkin bir şekilde tespit edilemediği, buna ilişkin sorgulama ve araştırma işlemlerinde eksiklik olduğu görülmüştür. İdare tarafından muafiyetlere ilişkin yoklama ve tespit işlemleri personel eksikliği

www.balioglu.net

nedeniyle bahsedilen ölçüde yerine getirilememektedir. Nitekim muafiyet tanınan kişilerin beyanları doğrultusunda İdarece muafiyet işleminin uygulanması ve beyan dışında belge, bilgi talep edilmemesi 57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin de amir hükmüdür. Tebliğe göre, Emlâk Vergisi mükelleflerinden Emlâk Vergisi bildirimi dışında tapu sureti, kimlik fotokopisi, vergi kimlik numarasını gösteren belge, elektrik ve su abone belgesi, yapı kullanma izin belgesi, m^2 cetveli veya başkaca bir belge talep edilmeyeceği, belediyelerce Emlâk Vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği, belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin, İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi üzerinden, tapu kayıtlarının ise Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği, ayrıca mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanmasının mümkün olacağı ve belediyelerin, Emlâk Vergisi işlemlerinde başta imar birimleri olmak üzere Emlâk Vergisine konu taşınmazlara ilişkin öncelikle kendi kayıtlarında bulunan bilgi ve belgelerden faydalanacağı ve gerek duymaları halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirime konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapabileceği belirtilmektedir. Böylece mükelleflerin kolay ve hızlı bir şekilde kanuni haktan yararlanması ve külfet doğuracak taleplerde bulunulmaması gerektiği ortaya konulmaktadır. Ancak muafiyet tanınan kişilerin beyan durumlarının doğruluğu ve şartların sağlanıp sağlanmadığı, ilgili servis ve personelce tespit ve tetkik edilmeli, etkin bir sorgulama mekanizmasının kurulması gerekmektedir. Bu doğrultuda;

-İndirimli vergiden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak protokolle veri tabanı üzerinden aktif çalışma, işe girişi veya çıkış, emekli aylığı dışında gelir veya ücretin olup olmadığının elektronik ortamda sorgulanması ya da belirli dönemlerde bilgi alınarak güncel durumların takip edilmesi gerekmektedir.

-Vergi daireleri üzerinden Maliye Bakanlığı veya Gelir İdaresi Başkanlığı ile yapılacak protokolle ya da belirli dönemlerde yapılacak kontrollerle ticari, sınaî ve mesleki kazanç kapsamında il sınırları dışındakiler de dahil olmak üzere mükellefiyet tesisi sorgulanmalı ve araştırılmalıdır.

Yapılan ayrıntılı açıklamalara binaen, indirimli bina vergisi uygulanacak mükelleflerin gerekli şartları sağlamaları noktasında etkin bir takip, tetkik ve araştırma mekanizmasının kurulması; emlak vergisi gelir kaybının önlenmesine ve indirimli vergi oranından yararlanma

www.balioglu.net

şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin, cezalı ve gecikme faizi ile birlikte alınmasına imkân sağlayacaktır.

Sonuç itibariyle, emlak vergisi uygulamalarına yönelik yapılan tespit ve değerlendirmelere riayet edilmesi, hem işlemlerin mevzuata uygun şekilde yürütülmesine hem de Belediyenin emlak vergisi gelirinin artmasına imkan sağlayacaktır.

BULGU 15: Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Taşınmazın İhale Yapılmaksızın Encümen Kararı ile Aynı Kişiye Defaatle Kiraya Verilmesi, Sözleşme Hükmüne Aykırı Olarak Kiracı Tarafından Üçüncü Kişiye Devredilmesi ve Kiralanan Taşınmazın Muhasebe Kayıtlarının Mevzuata Aykırılık Teşkil Etmesi

İdare taşınmazlarının incelenmesi sonucunda ihale yapılmaksızın kiralama işlemini yapıldığı, ihale dokümanında devir yasağı bulunmasına rağmen devir yapıldığı, devir alanla sözleşme imzalanmadığı ve taşınmaz ile ilgili muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

a) Taşınmazın İhale Yapılmaksızın Encümen Kararı İle Kiralanması

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

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.

Birinci fıkrada sayılan daire ve idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulmuş bulunan fonların yukarıda belirtilen işlerinin nasıl yapılacağı Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikte belirtilir." denilmektedir.

Bu madde hükmünden anlaşılacağı üzere belediyelerin kiralama işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabidir.

Mezkûr Kanunun *"Kiralarda sözleşme süresi"* başlıklı 64'üncü maddesinde ise;

"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek

www.balioglu.net

ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı bulundukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde, *"Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek."* belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Kanunun *"Encümenin görev ve yetkileri"* başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendinde; "Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek." denilmektedir.

İdare tarafından, 11.06.1985 tarih 1590 No'lu Encümen Kararıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 47'nci maddesi uyarınca açık teklif alma yoluyla idareye ait "Şehir kulübü" taşınmaz kiralanmıştır. Muhtelif tarihlerde alınan Encümen Kararları ile kira tutarı güncellenmiş ve ihale yapılmaksızın kiracılık ilişkisi 2009 yılına kadar aynı kiracı ile devam ettirilmiştir. Ancak yukarıda yer verilen mezkur mevzuat hükümlerinin yürürlük tarihi itibarı ile kiracının tahliye edilmemesi ve ihale yapılmaksızın kiracılık ilişkisinin devam ettirilmesinde mevzuata uyarlılık bulunmadığı değerlendirilmektedir.

b) Devir Yasağı Bulunmasına Rağmen Sözleşmenin Devredilmesi ve Yeni Kiracı İle Sözleşme Yapılmaması

02.03.2009 tarihinde kiracı idareye sözleşmeyi devretmek istediğini bildiren bir yazı ile başvurmuştur. 19.03.2009 tarihinde idare tarafından sözleşmenin devredilmesine onay verilmiş ve 24.02.2009 tarih ve M.81.0. DÜZ.0.10/117 sayılı Encümen Kararı ile söz konusu taşınmazla ilgili olarak, 09.07.2008 tarih ve 205 sayılı Encümen Kararına istinaden; kiracısı tarafından eskisinin yıkılması, yeni binanın maliyetinin yeni kiracısı tarafından karşılanarak her yıl Encümen Kararı ile belirlenecek kira tutarının toplamının maliyet bedelinden mahsup edileceği ve kira süresinin bu şekilde belirleneceği tasarrufunda bulunulmuştur. Aynı Encümen

www.balioglu.net

Kararında; inşaatın bittiği veya ticari faaliyete girildiği tarihte kiracılık ilişkisinin devam edeceği belirtilmiş, ihale yapılmaksızın ve kiracısı değiştirilerek sözleşme uzatılmaya konu edilmiştir.

Oysa ki geçerliliğini koruyan ve muhtelif zamanlarda hükümleri uzatılan ihaleye ait idari şartnamenin 11'inci maddesinde; *"Kiracı kiraladığı mülkü bir başkasına devredemeyeceği gibi, sonradan ortak alamaz."* hükmü yer almaktadır.

Uzatmalar sonucunda imzalanan kira kontratları incelendiğinde aynı hüküm uzun bir süre kira kontratlarında da yer almıştır. Daha sonra idari şartnameye aykırı bir şekilde kira kontratına "İdarenin onayı olmadan devredilemez" ibaresi konularak devir işlemi ilgili maddeye istinaden yapılmıştır. Kiralama işleminin, ihale yapılmaksızın ve devir yapma yasağı olmasına rağmen idare tarafından devir yapılmasına onay verilmesinin hem ihale dokümanına hem de ihale mevzuatına aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

c) Taşınmaza Ait Muhasebe Kaydının Hatalı Olması

Kiralama işine ilişkin olarak; kira konusunu oluşturan ilk taşınmazın idare mülkiyetinde bulunan binanın olduğu, daha sonra kiracı tarafından mevcut binanın yıkılarak yenisinin maliyeti kiracısı tarafından karşılanmak suretiyle yapıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

252 Binalar Hesabını *"Hesabın İşleyişi"* başlıklı 193'üncü maddesinin 6'ncı fıkrasında;

"Her ne surette olursa olsun yıkılarak bina olma vasfı ortadan kalkan binalar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ayrılan amortisman tutarı 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, borç kaydedilir. Bu işlem sonucu arsa ve arazi niteliği kazanan yerler takdir edilen değerleri üzerinden giderler hesabı yerine ilgili hesaplara kaydedilir.",

250 Arsalar Hesabının *"Hesabın İşleyişi"* başlıklı 189'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"Üzerine inşaat yapılmak suretiyle veya başka şekillerde arsa ve arazi vasfı ortadan kaldırılarak başka bir maddi duran varlığa dönüştürülen veya eklenen arsa ve araziler, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, tespit edilen yeni değeri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç, varlığın kayıtlı değeri ile yeni değeri arasında olumlu fark varsa tutarı 600-Gelirler Hesabına (olumsuz fark varsa tutarı 630-Giderler Hesabına borç) alacak kaydedilir."

Yani mevcut bina yıkılırken; 252 Binalar Hesabının alacağına binanın mukayyet bedeli

kadar, birikmiş amortisman tutarı kadarlık kısmının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının borcuna ve aradaki fark giderler hesabı yerine 250 Arsalar Hesabına, arsa veya arazi vasfı kazanan taşınmaz için takdir edilen değeri de içerecek şekilde kayıt yapılmalıdır.

Yeni binanın inşası bittikten sonra 250 Arsalar Hesabının alacağına taşınmazın mukayyet değeri kadar, 252 Binalar Hesabına maliyet bedeli kadar kayıt yapılmalı ve olumlu fark varsa 600 Gelirler Hesabına, olumsuz fark varsa tutarı 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir.

İdare kayıtları incelendiğinde ise; eski binanın yıkılması üzerine herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı, yeni bina yapıldıktan sonra her ay tahakkuk eden kira tutarı kadar 252 Binalar Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür. Bu şekilde kayıt yapılması hem Binalar hesabının olduğundan fazla görünmesine hem taşınmazın gerçek kayıtlı değerinin tespit edilememesine neden olmaktadır. Ayrıca 257 Birikmiş Amortismanlar, 250 Arsalar ve arada oluşacak farka uygun olarak 600 Gelirler veya 630 Giderler Hesabının hatalı görünmesine sebebiyet vereceğinden hatalı kayıtların mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 16: Otopark Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması

Belediyenin otopark hesabında toplanan paraların Otopark Yönetmeliği'nde belirlenen amaçlar dışında harcandığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca çıkarılan 01.07.1993 tarihli Otopark Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin (f) fıkrasında; otopark ihtiyacının parselinde karşılanması mümkün olmayan durumlara ilişkin ilkelerin belediye meclisince belirleneceği, parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan durumlarda belediyesince bu yönetmelik hükümlerine göre belirlenecek otopark bedelinin alınacağı, ifade edilmiştir.

Söz konusu yönetmeliğin "*Mali Hükümler"* başlıklı 10'uncu maddesine göre; otopark bedelleri, kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılır, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanır.

Aynı yönetmeliğin *"Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar"* başlıklı 11'inci maddesine göre; otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge veya genel otoparkları için kullanılır. Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz. Otopark hesabında toplanan meblağın, amacında kullanılıp

kullanılmadığı hususu İçişleri Bakanlığınca denetlenir.

Düzce Belediyesine ait otopark hesabı incelenmiş, toplam 1.603.534,36TL gelir elde edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu hesabın mali yıl boyunca para hareketleri incelendiğinde ilgili hesaptan yukarıda adı geçen yönetmelik hükümlerine aykırı olarak, hesabın açılış amacına uygun olmayan giderler için harcama yapıldığı görülmüştür. Oysa mezkur yönetmelikte belirtildiği üzere, ilgili hesapta toplanan paradan kamu idaresinin faiz geliri elde etmesi öngörülmektedir. Yine otopark hesabında toplanan meblağın, otopark tesisi dışında başka amaçlarla kullanılmasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Tahakkuk Eden Vergi Gelirleri, Su Gelirleri ve Encümen Cezalarının Tahsil Oranlarının Düşük Olması

İdare gelirlerinden bazılarında, tahsilat ve takip işlemlerindeki yetersizliklerden dolayı tahakkuk/tahsilat oranlarının düşük olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri"* başlıklı 38' inci maddesinin (a) fıkrasında "*Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak"* (f) fıkrasında "*Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek"* belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"Gelirlerin toplanması sorumluluğu"* başlıklı 38'inci maddesinde *"Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur."* denilmektedir.

Aynı Kanunun *"Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları"* başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, *"Ödeme zamanı ve önce ödeme"* başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Kanun'un *"Ödeme emri"* başlıklı 55'inci maddesinde;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal

www.balioglu.net

bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur.

Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir…" denilmektedir.

Aynı Kanunun *"Cebren tahsil ve şekilleri"* başlıklı 54'ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malı haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

www.balioglu.net

09.06.1932 tarih ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'na göre ise;

Belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'inci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Ancak Düzce Belediyesinin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda kesilen cezaların, su bedellerinin ve vergi gelirlerinin tahakkuk kayıtları yapıldıktan sonra takibat kontrollerinin yapılmasında etkin olunmadığı dolayısı ile tahsilat oranlarının düşük düzeyde kaldığı görülmüştür. Zabıta Denetimleri Sonucunda ve Encümen Kararları Üzerine Kesilen Para Cezalarının Tahakkuk ve Tahsilat Oranları Tablo 16'da yer almaktadır.

Tablo 16: 2019 Yılı Para cezaları

Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye	Tahsilat Oranı %
156.434,60	26.573,23	129.861,37	16,97

Tablo 17: 2019 Öncesinden Devreden Para Cezaları

Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye	Tahsilat Oranı %
1.066.772,11	508.464,70	558.277,41	48

Tablo 18: 2019 Yılı İmar Para Cezaları

Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye	Tahsilat Oranı %
393.547,12	124.682,32	268.864,80	31,68

Tablo 19: 2019 Yılı Öncesinden Devreden İmar Para Cezaları

Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye	Tahsilat Oranı %
5.263.803,94	3.843.925,81	1.419.878,13	73

www.balioglu.net

Tablo 20: 2019 Yılı Toplam Su Bedeli Tahakkuk/Tahsilat Oranı

Tahakkuk	Tahsilat	Bakiye	2019 Yılı İcra Takibi Yapılan Tutar	Tahsilat Oranı %
27.773.659,64	16.218.291,06	11.555.368,58	409.360,63	58,39

Tablo 21: Su Abonesi Olmayan İşyerlerinin Çevre ve Temizlik Vergisi Tahakkuk/Tahsilat Oranı

Toplam Tahakkuk	2019 Tahakkuk	Gecikme Zammı	Tahsilat	Bakiye	Tahsilat Oranı (%)
904.938,32	234.972,34	123.090,08	261.999,05	766.029,34	25,49

Yapılan inceleme sonucunda, vergi geliri tahakkuklarına ait ise; önceki yıllardan devrolunan artık bakiyeler, 2019 yılı tahakkuk oranları ve tahakkuk/tahsilat oranlarına ilişkin kesin ve sağlıklı veri elde edilememiştir. Dolayısı ile vergi gelirlerine ilişkin istatistiki inceleme yapılamamıştır.

Tahsilat oranlarının düşük düzeyde bulunması idarenin tahsilat mekanizmasının etkin işlemediğini göstermektedir. İdarenin finansal durumu göz önünde bulundurulduğunda öz gelirlerinin ana kalemleri olan ve yukarıdaki tabloda ayrıntılı bir biçimde gösterilen gelirleri için daha etkin bir takip-tahsil mekanizmasının oluşturulması gelirleri olumlu yönde

etkileyeceği gibi mevzuata uygunluğu da sağlayacaktır.

BULGU 18: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Mevzuatında Belirtilen Zamanlarda Gönderilmemesi

Belediye tarafından emlak vergisi mükelleflerinden emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı payının, mevzuatında belirlenmiş olan sürelerde ilgili idareye ödenmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun *"Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı"* başlıklı 12'nci maddesinin 6'ncı fıkrasında; "*Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.*" hükmü yer almaktadır.

Mezkur Kanun'un 9'uncu ve 10'uncu fıkralarında ise; "*Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.*

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir."

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca mükellefler hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiğinde 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına kaydedilerek takip eden ayın onuncu günü

www.balioglu.net

akşamına kadar ilgili idareye beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Zamanında ve tam olarak ilgili idareye ödenmesinden Belediye Başkanının sorumlu olduğu katkı payı, 2863 sayılı Kanun'da hükmedilen sürelerde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanun'a göre tahsil edilebilmektedir.

İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine riayet etmemesi nedeniyle kültür varlıkları katkı payı olarak ilgili kuruma 4.309.620,28 TL tutarında borcunun oluştuğu tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle gecikme cezasına maruz kalınmaması için söz konusu tutarların ödemesinin yasal sürelerde yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Taşınmaz Tahsislerinin Süre Belirlenmeksizin Yapılması

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinde Belediye Kanunu'na aykırı olarak süre bakımından üst sınır belirlenmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Diğer kuruluşlarla ilişkiler"* başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda

...

c) (Değişik: 12.11.2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,

kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7.6.2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."

hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (d) fıkrasında taşınmaz tahsisine ilişkin koşullar belirtilmiştir. Kanun'un 75'inci maddesinin (c) fıkrasında ise hangi vakıf ve derneklerle ortak hizmet projesi gerçekleştirilebileceği açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen tahsis işleminin süresi ise yirmi beş yılı aşamaz.

Düzce Belediyesinin ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen tahsis işlemlerinde süre belirlenmemiş olup meclis kararlarında kullanım amacına uygun kullanıldığı sürece ifadesi kullanılarak süre bakımından üst sınır belirlenmemiş ve tahsis süresinin 25 yılı geçemeyeceği kuralına riayet edilmemiştir. Tahsis işlemlerinde mevzuata uyarlılık bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 22: Taşınmaz Tahsisi Yapılan Kurumlar

Mahallesi	Ada /Parsel	Kurum	Meclis Karar Tarih ve No
Kiremit Ocağı	0/504	Aile ve Sosyal Politikalar Kurumu	05.06.2017/259
Konuralp	0/1777	Düzce İl Müftülüğü Konuralp Camii Yaptırma ve Yaşatma Derneği	10.01.2019/27
Konuralp	0/4733	Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü (Konuralp Müze Müdürlüğü)	09.05.2019 / 195
Fevzi Çakmak Mahallesi	111 /42	Türkiye Yeşilay Derneği	14.09.2017/378
Fevzi Çakmak Mahallesi	111 /42	İl Göç İdaresi	07.12.2015/493

www.balioglu.net

BULGU 20: Taşınmaz Kiralamalarında İhaleye Esas Alınan "Tahmin Edilen Bedelin" Mevzuata Uygun Olarak Belirlenmemesi

Düzce belediyesine ait taşınmazların kiralanması ihalesinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un *"Tahmin edilen bedelin tespiti"* başlıklı 9'ncu maddesine göre*; tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası,*

borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir." hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede kiraya verilecek taşınmazların, tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. soruşturulmadığı hatta hiçbir yerden görüş alınmadığı, bedel tespit tutanağına sadece parasal tutar yazılarak bir tahmin edilen bedel bulunulduğu tespit edilmiştir.

Bu şekilde bir tahmini bedel hesaplama şekli 2886 sayılı Kanun'un 9'ncu maddesine aykırılık teşkil etmekle birlikte tahmin edilen bedelin yanlış belirlenmesine dolayısıyla rayiç bedeli üzerinden (gerçek değeri) kiraya verilmeyerek belediyenin gelirinin azalmasına neden olunmaktadır.

Tablo 23: Tahmin Edilen Bedeli Mevzuata Uygun Olarak Belirlenmeyen Taşınmazlar

Taşınmaz	İştigal şekli	Kira Geliri
Çamköy asfalt şantiyesi 1	Beton santrali tesisi, eleme yıkama ve kırma tesisi, çelik konstrüksiyon yapı ve trafonun kiralanması	10.010.00 TL (Aylık)
Çamköy asfalt şantiyesi 2	Asfalt Şantiyesi	396.000.00 TL
Darıcı sosyal tesisi	Sosyal tesis	206.250.00 TL
Kusursuz kafeterya	Kafeterya	1.000.00 TL (Aylık)
Belediye çay ocağı işletilmesi	Çay Ocağı	50.400.00 TL
Düzce kasrı sosyal tesisi	Sosyal Tesis	5.600.00 TL (Aylık)
Koçyazı ve yeni mahallerindeki park alanları	Park bünyesinde bulunan halı saha kafeterya ve diğer sosyal donatılar	800.00 TL (Aylık)

BULGU 21: Taşıt Kiralama İşinde İhale Mevzuatına ve Bakanlar Kurulu Kararına Aykırı Davranılması

Düzce Belediyesince 03.09.2019 tarihinde ihalesi yapılan ve 1.579.820 TL sözleşme bedeli ile 09.09.2019-31.12.2019 tarihleri arasında geçerli olan araç kiralama hizmet alımı işinde mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında, *"Bu Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Cumhurbaşkanı yetkilidir."* denilmekte olup fıkranın uygulanmasına

www.balioglu.net

ilişkin olarak 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 10.06.2014 gün ve 29026 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 1'inci maddesinde;

237 sayılı Taşıt Kanunu'na ekli (1) sayılı cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere, (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemli (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili Yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunanlar ve idarelerin yurt dışı teşkilatları için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebileceği, bunların dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilemeyeceği, birinci fıkra kapsamındaki makam ve hizmetler hariç olmak üzere, edinilecek binek veya station-wagon cinsi taşıtların silindir hacimlerinin 1.600 cc'yi geçemeyeceği, yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtların yabancı menşeli sayılacağı,

2'nci maddesinde; hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların menşei ve silindir hacimleri hakkında 1'inci madde hükümlerinin uygulanacağı,

İfade edilmiştir.

www.balioglu.net

17.03.2006 gün ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 01.04.2006 gün ve 26126 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in 5'inci maddesinde ise kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacının, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu, 6'ncı maddenin (b) fıkrasında, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesinin Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı, aynı maddenin (c) fıkrasında, Kanun'a ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde yer alanlar ile güvenlik önlemli (zırhlı) araçlar ve koruma altına alınanlarla ilgili Yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar dışında kullanılacak binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacminin 1600 cc'yi geçmeyeceği belirtilmiştir.

Düzce Belediyesinin araç kiralama hizmet alımında kiralanan araçlar ile bu araçların kimler tarafından kullanıldığı bilgilerini içeren listenin incelenmesi sonucunda;

2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 5'inci maddesinde yer alan kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan bütçe

olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımına uygun hareket edilmediği, binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacminin 1600 cc'yi geçmemesi ve bu taşıtların aylık kira bedelinin kasko sigortası değerinin % 2'sini aşmaması gerekmekte iken bu ilkelere uyulmadığı, Kamu İdaresinde hiç bir kişi/unvanın Kanun'a ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde sayılanlar arasında olmadığı anlaşılmıştır.

Şöyle ki;

a) Şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak 11 kalem ve 83 adet araç belediye tarafından teslim alınmıştır. Ancak araçlar teslim alındıktan sonra hem emniyet müdürlüğüne hem de araçların belediyenin yakıt dolum istasyonuna gönderdiği listede teslim tutanağında yer almayan araçların bulunduğu tespit edilmiştir. Yani belediye ihale kapsamında şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak teslim aldığı araçlardan bazılarını geri göndermiş bunlar yerine yukarıdaki mezkur mevzuat hükümlerine aykırı olacak şekilde başka araçlar kullanmıştır. İhale kapsamında teslim alınmayıp fiili olarak kullanılan yeni araçlar arasında yukarda zikredilen mevzuat hükümlerine uygun olmayan yabancı menşeili (1 adet Wolswagen Passat, 4 adet Skoda Super B) araçlar bulunmaktadır. Ayrıca bazı araçların daha düşük özellikte olacak şekilde teslim tutanağında farklı (Fiat Egea) filli olarak garaj amirliğinde kullanılan listede farklı (Fiat Linea) olduğu tespit edilmiştir, teslim tutanağıyla alınan 17 adet Toyota Corolla marka araçtan hiçbiri fiili olarak kullanılmamakta, ihale kapsamında teslimi yapılmayan 12 adet Renault Megane marka araç kullanılmaktadır.

b) İhale konusu işe ait sözleşmenin *"Kontrol Teşkilatı Görev ve Yetkileri"* başlıklı 18'inci maddesinde; *"İşin sözleşme ve eklerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediği idare tarafından görevlendirilen kontrol teşkilatı aracılığıyla denetlenir."*,

"İşin yürütülmesine ilişkin kayıt ve tutanaklar" başlıklı 19'uncu maddesinde; *"Her bir araç için aylık puantaj tutulacak ve kayıt altına alınacaktır."* hükümleri yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Görevlilerin Ceza Sorumluluğu"* başlıklı 28'inci maddesinde ise;

"Muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri, yapı denetim görevlileri ve ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır." hükmü yer almaktadır.

Ancak 18.10.2019 tarihli ve 93011 numaralı ödeme emri belgesi incelendiğinde;

www.balioglu.net

sözleşmede belirtildiği şekilde puantaj tutulduğu, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak teslim tutanağı ile alınan araçların puantajda tam olarak yer aldığı tespit edilmiştir. Ancak fiili durumda; teslim alınan bu araçlardan bazıları kullanılmamış olmasına rağmen puantajda tam olarak yer almış ve hakediş bu şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca puantajda yer almayan yani teslim tutanağında bulunmayan ancak fiiliyatta kullanılan bazı araçların da bulunduğu tespit edilmştir. Yapılan uygulama şartname ve sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmekle birlikte ihale mevzuatına da aykırılık teşkil etmektedir. İhale sürecinde yer alan ve uygulayıcı konumundaki personelin, ihale konusu kapsamında alınan malın veya hizmetin şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak teslim alınmasından sorumlu olduğu ortadadır. Sorumluluğunu yerine getirmeyen personellere disiplin cezasının uygulanacağı ise Kanunu'nun amir hükmüdür. Dolayısı ile idare ve ihale sürecinde yer alan personeller tarafından daha hassas davranılmasının, mevzuat açısından müeyyidelere maruz kalınmasının önüne geçeceği değerlendirilmektedir.

Ayrıca İdarenin ihale dokümanlarında yer almayan araçları kullanması ihaleye teklif verecek isteklilerin teklif edeceği tutarı ve istekli sayısını etkileyeceğinden, hatalı uygulama ihale mevzuatının temel ilkelerinden birisi olan rekabet ilkesini de zedelemektedir.

Sonuç olarak araç kiralama ihalesinde Bakanlar Kurulu Kararlarında belirtilen esaslara, ihale mevzuatına ve şartname ile sözleşme hükümlerine uygun hareket edilmediği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 22: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilâtının Yapılmaması

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin, takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2014 tarihinde yürürlüğe giren "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Yönetmelik'in *"Tanımlar"* başlıklı 4'üncü maddesinde;

"... a) Bakanlık: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığını,

...

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

e) Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti,

f) Geçiş hakkı ücret tarifesi: Ek-1'de yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen yerlerde, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerden talep edilen ücretlerin üst sınırlarını gösteren fiyat tarifesini,

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

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

olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmeliğin *"Başvuru ve değerlendirme"* başlıklı 6'ncı maddesinde İşletmecilerin geçiş hakkı kullanımı için Bakanlığa başvurmaları gerektiği belirtilmektedir.

Aynı maddenin yedinci fıkrasının başvurusu kabul edilen işletmecilerin kamuya ait yerlerden geçiş hakkını kullanabilmesi hususunu düzenleyen (b) bendinde;

"Hazinenin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar ile mülkiyeti veya tasarrufu belediyelere ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile 25.2.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında kalan yerlerde geçiş hakkını kullanacak işletmeci, ilgili GHS'ye Ek-2'de yer alan belgeler ve Bakanlıktan alınan kullanım onayı ile birlikte başvuruda bulunur. GHS kendisine yapılan geçiş hakkı talebi başvurularını mevzuat çerçevesinde en geç altmış gün içerisinde sonuçlandırır ve sonucunu işletmeciye bildirir. Geçiş hakkı talebinin reddedilmesi durumunda yapılan bildirimde red gerekçeleri açıkça belirtilir." denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin *"İlkeler"* başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; *"Geçiş hakkının kullanılmasının öncelikle tarafların anlaşmasına bağlı olduğu"*

www.balioglu.net

"Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında; *"İşletmeci ile GHS' nin serbestçe anlaşma yapabileceği; altıncı bendinde; geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı",*

"Geçiş Hakkı Ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; "*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için GHS tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve ilk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretlerinin bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceğ"i,*

"Mevcut Geçiş Hakları" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; *"Bu Yönetmelik kapsamında yer alan ve bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce sahip olunan geçiş hakları ve imzalanmış olan anlaşmaların herhangi bir sebeple sona ermediği sürece aynı şartlarda uygulanmaya devam olunacağı"*

Hususlarına yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca Yönetmelik'te, Bakanlık tarafından elektronik haberleşme altyapı bilgi sisteminin (EHABS) kurulacağı ve işletmecilerin geçiş hakkına ilişkin elektronik haberleşme altyapı bilgilerini EHABS'ye kaydetmekle yükümlü olacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik hükümlerine göre; Belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmeciler, Bakanlıktan onay aldıktan sonra geçiş hakkı için Belediyeye başvuruda bulunacaktır. Başvurusu kabul edilen işletmeci, Belediye ile anlaşma yaparak Yönetmelik'te belirtilen tutardan fazla olmamak kaydıyla, geçiş ücretini de belirleyip mevcut veya yapmayı planladığı altyapı bilgilerini EHABS'ye kaydetmek zorundadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idarenin sorumluluğunda olan yerlerde elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmeliğin ekinde yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi gerekmektedir.

İdare tarafından geçiş hakkı ücretlerine ilişkin herhangi bir tarife cetveli belirlenmemiştir. Bu konuya ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilat da mevcut değildir. Uygulama mevzuata aykırılık teşkil etmekle birlikte belediyenin elde edebileceği bir gelir kaynağından mahrum kalınmasına sebebiyet vermektedir.

BULGU 23: İlan ve Reklam Vergisi Beyannamesi Vermeyen Mükelleflere Ceza Uygulanmaması

İdare tarafından vergi kanunlarında belirtilen hükümlere aykırı hareket edenlere, Vergi Usul Kanunu'nda yer verilen usulsüzlük ve vergi ziyaı cezasına ilişkin müeyyidelerinin tatbik edilmediği görülmüştür.

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

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

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

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

www.balioglu.net

213 sayılı Kanun'un *"Vergi ziyaı"* başlıklı 341'inci maddesinde, vergi ziyaı, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi neticesinde verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesi olarak hüküm altına alınmış olup Kanun'un *"Vergi ziyaı cezası"* başlıklı 344'üncü maddesinde mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyaı cezası kesileceği ifade edilmiştir.

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

Öte yandan 213 sayılı Kanun'un *"Muhtelif cezayı istilzam etmesi"* başlıklı 336'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında ise cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyaı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca mükellef veya sorumluların, 2464

sayılı Kanun kapsamında bulunan vergi ve harçlara ilişkin beyannamelerini süresi içinde vermemiş olması halinde vergilendirme ile ilgili ödevlerin zamanında yerine getirilmemesi halinin vuku bulacağı, söz konusu hallerin de verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesine sebebiyet vereceği değerlendirilmektedir. Bu suretle ilgililer hakkında 213 sayılı Kanun'da belirtilen vergi ziyaı ve usulsüzlük cezalarının Kanun'un "Muhtelif cezayı istilzam etmesi" hükmü nazara alınarak uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 2464 sayılı Kanun'un *"Verginin tarhı ve ödenmesi"* başlıklı 16'ncı maddesinde hüküm altına alınan sürelerde mükellef veya sorumlular tarafından verilmesi gereken ilan ve reklam vergisine ilişkin beyannamelerin anılan sürelerde verilmediği, zabıta denetimleri sırasında beyanname vermediği tespit edilen mükelleflere tespit anında beyanname imzalatıldığı ancak herhangi bir cezai müeyyide uygulanmadığı görülmüştür. İlgililere 213 sayılı Kanun'da yer verilen vergi ziyaı cezası ve usulsüzlük cezaları uygulanmamıştır.

Bu itibarla idare tarafından ilan ve reklâm vergisinin tahakkukuna ilişkin esas ve usullere riayet etmeyen mükellefler nezdinde vergi ziyaı ve usulsüzlük cezalarının uygulanmaması idare gelirlerini olumsuz etkilemekle birlikte mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 24: Zamanında Bildirim Vermeyen Emlak Vergisi Mükelleflerinin Tespit Edilmemesi

Emlak vergi değerini tadil eden sebeplerin gerçekleşip mükellefinin bildirim vermediği taşınmazların takibinin yapılmadığı bu sebeple Belediyenin gelir kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde;

''*Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlâk vergisi bildirimi verilmesi zorunludur. Devlete ait arazi için bildirim verilmez.*

Bildirimler;

a) Yeni inşa edilen binalar için, inşaatın sona erdiği veya inşaatın sona ermesinden evvel kısmen kullanılmaya başlanmış ise her kısmın kullanılmasına başlandığı bütçe yılı içerisinde,

b) Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden sebeplerin doğması halinde, değişikliğin vuku bulduğu bütçe yılı içerisinde,

Emlâkın bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir.

Yukarıdaki fıkralarda yazılı haller bütçe yılının son üç ayı içinde vuku bulduğu takdirde bildirim, olayın vuku bulduğu tarihten itibaren üç ay içinde verilir. Elbirliği mülkiyetinde mükellefler müşterek imzalı bir bildirim verebilecekleri gibi, münferiden de bildirim verebilirler. Paylı mülkiyet halinde ise bildirim münferiden verilir.'' Denilmektedir.

Aynı Kanun'un 32'inci maddesinde; bildirimin süresinde verilmemesi halinde verginin idarece tarh edileceği belirtilmiştir.

Kanun'un 33'üncü maddesinde ise; yeni bina inşa edilmesi, mevcut binaya ilaveler yapılması, binanın kullanış tarzında değişiklik yapılması ve bir kısmının işyeri olarak kullanılması vergiyi tadil eden sebepler arasında sayılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun *''Yapı Ruhsatiyesi''* başlıklı 21'inci maddesinde*; Bu Kanun'un kapsamına giren bütün yapılar için 26 ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden (....) (1) yapı ruhsatiyesi alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır.''* hükmüne yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Yeni inşa edilen binalara ve vergi değerini tadil eden sebeplerin gerçekleştiği taşınmazlara ilişkin emlak vergisi bildirimlerinin zamanında yapılmadığı durumlarda idare tarafından tarhiyat uygulanması gerekirken bu taşınmazlara ilişkin değişikliklerin takip ve denetim yapılmadığı bunun sonucunda da Belediyenin gelir kaybına uğrama ihtimalinin doğduğu görülmüştür.

İdarenin emlak vergisi ile görevli birimi Mali Hizmetler Müdürlüğüne bağlı Tahakkuk Servisi tarafından verilen yapı ruhsatlarını ve tadilat ruhsatlarını takip ederek mevzuatta belirtilen emlak vergisi tarhiyatlarını yapması gerekmektedir.

BULGU 25: Mevzuatta Öngörülen Şartlar Oluşmamasına Rağmen İhalelerde Pazarlık Usulünün Kullanılması

İdarece yapılan bazı ihalelerde gerekli özen ve dikkatin gösterilmemesinden dolayı, temel usuller yerine istisnai durumlarda kullanılması gereken pazarlık usulünün uygulandığı

görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde, idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak ihale usulleri;

a) Açık ihale usulü

b) Belli istekliler arasında ihale usulü

c) Pazarlık usulü

Olarak sıralanmıştır.

Aynı Kanun'un 5'inci maddesinde 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihalenin temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin ise Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat gereğince ihtiyaçların açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü ile temini esas olup pazarlık usulü, belli koşulların gerçekleşmesi halinde başvurulan bir yöntemdir.

www.balioglu.net

Kanun'un 21'inci maddesinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilecek haller sayılmıştır. Bunlardan biri (b) bendinde ifade edilen; "*Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması*." halidir.

Dolayısıyla bahsi geçen bent kapsamında pazarlık usulünün kullanılabilmesi için "ani ve beklenmeyen olağan dışı bir durum oluşması", "işin yapım tekniği açısından özellik arz etmesi", "yapı, can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması" gibi şartların oluşması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda gösterilen ve 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (b) bendine göre pazarlık usulü ile ihale edildiği tespit edilen işlerin yukarıda belirtilen hususlar açısından değerlendirildiğinde pazarlık usulü ile ihale yapılmasını gerektiren şartları taşımadığı anlaşılmıştır.

Tablo 24: Pazarlık Usulü ile Yapılan İhaleler

Temizlik Araçları Kiralama	2019/398073	Hizmet Alım İhalesi	Pazarlık İhale Usulü 21/b	22.08.2019
Araç Kiralaması Hizmeti İhalesi	2019/422984	Hizmet Alım İhalesi	Pazarlık İhale Usulü 21/b	03.09.2019
Kent Temizliği İşlerinde Kullanılmak Üzere Temizlik Araçları Kiralanması Hizmeti	2018/666745	Hizmet Alım İhalesi	Pazarlık İhale Usulü 21/b	19.12.2018

Söz konusu işler önce açık ihale usulü ile ihale edilmiş ancak ihale aşamasında yapılan itirazlara istinaden iptal edilip pazarlık usulü ile ihale edilmiştir. Fakat itiraz ve iptal gerekçeleri ihale dokümanı oluşturulurken göz önünde bulundurulması gereken temel konularda çelişkili hükümler bulundurulduğu ile ilgilidir. Mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde açıkça belirtilen temel ihale usullerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 26: İhaleye Katılan Aday veya İsteklilerin İhale Kontrol Sisteminden Kontrol Edilmemesi

www.balioglu.net

Yapılan ihalelerde tüzel kişi aday veya isteklilerin %50'den fazla hissesine sahip ortakları ile başvuru veya teklifi imzalayan yetkililerinin yasaklılık teyitlerinin yapılmadığı sadece başvuruda bulunan tüzel kişi için kontrol yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan, 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Kamu İhale Genel Tebliği'nin *"İhaleye katılan aday veya isteklilerin ihale kontrol sisteminden kontrol edilmesi"* başlıklı 28'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"İhale üzerinde kalan isteklilerin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının İhale Kontrol Sisteminden teyit ettirilmesi esasları çerçevesinde, haklarında kamu davası açılması nedeniyle ihalelere katılamayacak olanlar için de teyit işlemi gerçekleştirilecektir. Bütün aday veya isteklilerin ve bu kapsamda tüzel kişi aday veya isteklilerin % 50'den fazla hissesine sahip ortakları ile başvuru veya teklifi imzalayan yetkililerinin de 4734 sayılı Kanunun 11 inci maddesine göre İhale Kontrol Sisteminden kontrol edilmesi gerekmektedir." hükmü yer almaktadır.

Mevzuattan açıkça anlaşıldığı üzere kontrollerin tüzel kişilikler ile birlikte tüzel kişiliklerin %50'den fazlasına sahip hissedarları ile başvuru veya teklifi imza edenler için de yapılması gerekmekte olup teyitlerin yapılmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

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**
Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu:1
Toplum Yararına Program Kapsamında Belediyeye Gönderilen Tutarların Emanet Hesabında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
5393 sayılı Belediye Kanunu Hükümlerine Göre Borçlanma Sınırının Aşılması ve Yılı İçinde Yapılan %10'luk Limitüstü Borçlanma İçin İçişleri Bakanlığından İzin Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu:3

www.balioglu.net

Kent Mobilyaları Ve Reklam Panoları İşletme Hakkına İlişkin Kira Sözleşme Süresinin Encümen Kararıyla Mevzuata Aykırı Şekilde Uzatılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Kredi Kartı Tahsilatlarının Bekleme-Çözülme Tarihinden Önce Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu:4
Muhasebeleştirme Belgelerinde Alt Yevmiye Numarası Kullanılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Otopark Yönetmeliği Gereği Tahsil Edilen Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu:16
Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına İlişkin Olarak Mükelleflerden Alınması Gereken Katılma Paylarının Alınmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim görüşünün Dayanakları Bulgu:4
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkukunun Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu:22
Satışı Yapılan Bazı Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim görüşünün Dayanakları Bulgu:5
Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Taşınmazlara İlişkin Mevzuatında Öngörülen Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim görüşünün Dayanakları Bulgu:4

www.balioglu.net

Yol Yapımında Kullanılmak Üzere Satın Alınan Agrega Bedellerinin Duran Varlık Hesabında Aktifleştirilmesi Gerekirken Giderleştirilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim görüşünün Dayanakları Bulgu:2
Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim görüşünün Dayanakları Bulgu:4
Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hiç Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim görüşünün Dayanakları Bulgu:3

www.balioglu.net