T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

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

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 15
7. DENETİM BULGULARI 15
8. EKLER 50

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler 8
Tablo 9:Hatalı Yapılan Amortisman İşlemleri 24
Tablo 10:Otopark Hesaplarından Cari Hesaplara Yapılan Aktarmalar 31
Tablo 11:Şirkete Devredilen Taşınmazların Devir ve Kiralama Bedelleri 36
Tablo 12: Ecrimisil Alınan Yerlerin Listesi 47

www.balioglu.net

KISALTMALAR

A.Ş	Anonim Şirket
AYKOME	Altyapı Koordinasyon Merkezi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BSMV	Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi
KDV	Katma Değer Vergisi
KDVK	Katma Değer Vergisi Kanunu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Amortisman Ayırma İşleminin Varlık Hesabı İle Doğrudan Yapılması

2. Faiz Giderlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

3. Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

4. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması ve Alt Ekonomik Kodların Hatalı Kullanılması

5. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

6. Peşin Tahsil Edilen Geçiş Hakkı Bedelinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi

7. Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi ile Kurumun Kullanımında veya Yönetiminde Bulunan Taşınmazların Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması

www.balioglu.net

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

2. Altyapı Yatırım Hesabında Biriken Meblağlardan Cari Hesaplara Aktarma Yapılması

3. Otopark Hesabında Biriken Meblağlardan Cari Hesaplara Aktarma Yapılması

4. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

5. Reklamla İlgili Materyallerin Belediye Şirketine İhalesiz Kullandırılması

6. Şirkete Devredilen Yerlerin Devir Bedellerinin Düşük Belirlenmesi ile Şirket Tarafından Bu Yerlerin Pazarlık Usulü İle Kiralanması

7. Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması

8. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

9. Mevduattan Elde Edilen Faiz Gelirlerinin Bütçe Hesaplarına Brüt Tutarlar Üzerinden Kaydedilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 88 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birimidir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı birimdir. Genel Sekretere bağlı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1676	434
Sözleşmeli Personel	-	178
Kadrolu İşçi	143	80
Geçici İşçi	-	0
Toplam	**1819**	692
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	**2868**

www.balioglu.net

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

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere Bakanlar Kurulu'nun 13.03.2014 tarih ve 2014/6072 sayılı kararının, 31.03.2014 tarih ve 28958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanması ile kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu toplam 4 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre

yürütülmektedir.

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

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek Ödenek	Eklenen Ödenek	Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)
Personel Giderleri	0,00	52.301.000,00	0,00	9.157.713,45	3.234.160,79	58.224.552,66	55.834.178,64	2.390.374,02	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	8.801.000,00	0,00	1.000.464,54	871.648,78	8.929.815,76	8.860.899,79	68.915,97	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	315.243.000,00	0,00	151.789.641,76	73.897.661,03	393.134.980,73	393.134.980,73	0,00	0,00
Faiz Giderleri	0,00	150.823.000,00	0,00	21.582.047,81	0,00	172.405.047,81	172.405.047,81	0,00	0,00
Cari Transferler	0,00	20.152.000,00	0,00	13.810.756,63	158.084,37	33.804.672,26	33.804.672,26	0,00	0,00
Sermaye Giderleri	0,00	408.348.000,00	90.000.000,00	138.645.116,40	220.848.238,30	416.144.878,10	416.144.878,10	0,00	0,00
Sermaye Transferleri	0,00	4.332.000,00	0,00	0,00	181.024,29	4.150.975,71	4.150.975,71	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	52.850.000,00	0,00	52.850.000,00	52.850.000,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	90.000.000,00	0,00	0,00	89.644.923,03	355.076,97	0,00	355.076,97	0,00
	0,00	**1.050.000.000,00**	**90.000.000,00**	**388.835.740,59**	**388.835.740,59**	**1.140.000.000,00**	**1.137.185.633,04**	**2.814.366,96**	**0,00**

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 1.050.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen 90.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 1.140.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.137.185.633,04 TL Bütçe Gideri yapılmış, 2.814.366,96 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 1.050.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 900.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 150.000.000 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.Gelir Bütçesi yıl

www.balioglu.net

içerisinde eklenen 90.000.000,00TL ödenekle birlikte 990.000.000 TL olmuştur.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	12.035.000,00	13.158.828,58	27.605,50	13.131.223,08	109,34
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	100.098.000,00	90.263.236,51	2.092.126,76	88.171.109,75	90,17
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	15.162.000,00	14.805.700,46	-	14.805.700,46	97,65
05- Diğer Gelirler	862.740.000,00	970.326.429,17	379.965,25	969.946.463,92	112,47
06- Sermaye Gelirleri	65.000,00	406.719,32	-	406.719,32	625,72
08-Alacaklardan Tahsilat	0	56.350.000,00	-	56.350.000,00	-
09- Red ve İadeler	-100.000,00				2499,70
Toplam	**990.000.000,00**	**1.145.310.914,04**	**-2.499.697,51**	**1.142.811.216,53**	**115,44**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 115,44 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%109,34) ile Diğer Gelirler (%112,47) beklenenin üstünde; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%90,17) ile Alınan Bağış ve Yardımlar (%97,65) beklenenin altında ancak beklenen seviyelere yakın oranlarda gerçekleşmiştir. Sermaye Gelirleri ise (%625,72) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinin, oransal olarak beklenenin çok üstünde gerçekleşmesi, 313.104,44 TL'lik arsa satışından kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	52.301.000,00	55.834.178,64	106,76
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.801.000,00	8.860.899,79	100,68
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	315.243.000,00	393.134.980,73	124,71
04- Faiz Gideri	150.823.000,00	172.405.047,81	114,31
05- Cari Transferler	20.152.000,00	33.804.672,26	167,75
06- Sermaye Giderleri	498.348.000,00	416.144.878,10	83,50
07- Sermaye Transferleri	4.332.000,00	4.150.975,71	95,82
08- Borç Verme	0,00	52.850.000,00	-
09- Yedek Ödenekler	90.000.000,00	-	-
Toplam	**1.140.000.000,00**	**1.137.185.633,04**	**99,75**

www.balioglu.net

2020 yılında bütçe giderleri %99,75 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Giderleri (%106,76) ile Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri (%100,68) beklenenin az üstünde; Sermaye Transferleri (%95,82) ise beklenenin altında ancak beklenen seviyelere yakın oranlarda gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde oransal olarak en fazla sapma; Cari Transferler (%167,75), Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%124,71) ile Faiz Giderleri (%114,31) kalemlerinde meydana gelmiştir. Cari transferler ile mal ve hizmet alım giderlerinin artışında pandemi koşullarının etkili olduğu düşünülmektedir. Sermaye Giderleri ise %83,50 oranında gerçekleşerek başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın altında kalınmıştır.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	10.736.078,54	12.074.389,23	13.158.828,58	12,47	8,98
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	85.374.385,96	88.183.026,99	90.263.236,51	3,29	2,36
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	9.755.773,32	15.905.002,77	14.805.700,46	63,03	-6,91
Diğer Gelirler	711.142.825,59	756.919.015,75	970.326.429,17	6,44	28,19
Sermaye Gelirleri	29.238.548,79	78.620,50	406.719,32	-99,73	417,32
Alacaklardan Tahsilat	21.250.000,00	33.688.074,44	56.350.000,00	58,53	67,27
Toplam	**867.497.612,20**	**906.848.129,68**	**1.145.310.914,04**	**4,54**	**26,30**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	929.055,19	1.917.778,52	2.499.697,51	106,42	30,34
Net Toplam	**866.568.557,01**	**904.930.351,16**	**1.142.811.216,53**	**4,43**	**26,29**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 237.880.865,37 TL'lik (%26,29) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerde 1.099.302,31 TL (%6,91) azalış olmasına rağmen; Vergi Gelirlerinde 1.084.439,35 TL (%8,98), Diğer Gelirlerde 213.407.413,42 TL (%28,19), Alacaklardan Tahsilatlarda 22.661.925,56 TL (%67,27) ve Sermaye Gelirlerinde 328.098,82 TL (%417,32) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

www.balioglu.net

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL)	2019 Yılı (TL)	2020 Yılı (TL)	2019-2018 Değişim Oranı (%)	2020-2019 Değişim Oranı (%)
	(A)	(B)	(C)	[D=(B-A)/A]	[E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	59.431.750,24	55.880.183,60	55.834.178,64	-5,98	-0,08
SGK Devlet Prim Giderleri	8.421.853,94	8.811.135,74	8.860.899,79	4,62	0,56
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	339.240.807,98	350.165.358,46	393.134.980,73	3,22	12,27
Faiz Giderleri	89.579.956,17	156.731.010,41	172.405.047,81	74,96	10,00
Cari Transferler	20.056.531,05	29.613.040,75	33.804.672,26	47,65	14,15
Sermaye Giderleri	781.480.518,50	169.719.163,61	416.144.878,10	-78,28	145,20
Sermaye Transferleri	2.926.428,93	3.629.979,59	4.150.975,71	24,04	14,35
Borç Verme	23.000.000,00	36.562.059,81	52.850.000,00	58,97	44,55
Toplam	**1.324.137.846,81**	**811.111.931,97**	**1.137.185.633,04**	**-38,74**	**40,20**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 326.073.701,07 TL (%40,20) artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında Sermaye Giderlerinin 246.425.714,49 TL (%145,20), Borç Verme Kaleminin 16.287.940,19 TL (%44,55), Sermaye Transferlerinin 520.996,12 TL (%14,35), Cari Transferlerin 4.191.631,51 TL (%14,15) arttığı görülmektedir.

Sermaye Giderlerindeki artışın, Manisa Prime Projesi kapsamında yapılan AVM, Otel ve İşmerkezi yapım işi hakediş ödemelerinden ve elektrikli otobüs ve şarj üniteleri alım işinden kaynaklandığı görülmüştür.

Bütçe giderlerindeki %40,20'lik artışa rağmen bütçe gelirlerindeki %26,29'luk artış ile bütçe yönetiminde dengenin korunması sağlanmış ve 2020 yılında bütçe fazlası verildiği görülmüştür.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 629.147.063,03 TL, Faaliyet Geliri 1.259.439.602,24 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 630.292.539,21 TL olarak gerçekleşmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	BESOT MAN.BEL.MÜŞ.MÜTH.HİZ ULAŞ TOP TAŞ.SOS.TES.İŞL.TUR. VE ENER. SAN. VE TİC.A.Ş.	4.000.000,00	3.959.802,00	98,997
2	MANULAŞ MANİSA ULAŞIM HİZMETLERİ MAKİNA SANAYİ ANONİM ŞİRKETİ	2.500.000,00	2.500.000,00	100,000
3	SPİLAŞ YAPI ÇEVRE PLN.PRJ.İTH.İHR.SAN.A.Ş.	2.500.000,00	2.500.000,00	100,000

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	BESOT Müşavirlik, Mühendislik, Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık Sosyal Tesisler işletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BESOT AŞ)	Manisa Ortak Girişim A.Ş.	9.500.000,00	41.900,00	0,441
		Miroğlu-Besot Adi Ortaklığı	Kar Payı Oranı	Kar Payı Oranı	10

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Manisa Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve

www.balioglu.net

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

www.balioglu.net

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

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

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, beşinci kısmında 55 ila 67'nci maddeler arasında düzenlenmiş olup 55'inci maddede, iç kontrol; *"idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü"* olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un 11'inci maddesinde belediye başkanlarının üst yönetici vasfı ile kendi kurumlarının stratejik planlarının ve bütçelerinin makro düzeydeki plan ve programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, yürütülmesi ve izlenmesinden sorumlu oldukları düzenlenmiş, bu sorumluluğun gereklerinin harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 57'nci maddesinde yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş

standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

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

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

www.balioglu.net

Belediye tarafından "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" ve iç kontrol sistemlerini Tebliğ'deki standartlarla uyumlu hale getirmek için yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" dikkate alınarak hazırlanan 2019-2020 mali yıllarına ait "Manisa Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" 20.02.2019 tarihinde uygulamaya konulmuştur. 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanan Eylem Planı kapsamında harcama birimlerine yazı yazılarak kendi birimlerini ilgilendiren eylemlerin takibi ve kontrolünü yapmak amacıyla biri şube müdürü olmak üzere en az üç personelin görevlendirilmesi istenmiştir. Ancak Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi ve planın revize edilmesi çalışmaları, gerekli programın olmaması ve bu konuda yeterli personelin bulunmaması nedeniyle yapılamamaktadır.

Üst yönetim tarafından 2019 yılında "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge" yayımlanmış ve 2019-2020 yıllarına ait İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturularak Başkanlık Makamının onayı ile kurul üyeliklerine atama yapılmıştır. Kurul tarafından hazırlanmış olan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu, 2020 yılında üst yöneticinin onayına sunulmuştur. Raporda belirlenen riskler ve bunlara ilişkin kontrol faaliyetleri ile alınması gereken önlemlere ilişkin çalışmalar

henüz tamamlanmamıştır.

Belediyenin organizasyon şeması oluşturulmuş olup müdürlüklerin görev ve çalışma yönetmeliklerinde, müdürlüklerin ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarına ayrıntılı biçimde yer verilmiştir. İlaveten müdürlükler itibariyle yürürlükteki mevzuat çerçevesinde her faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevlerine ilişkin iş akış şemaları da oluşturulmuştur. İş akış şemalarının güncellenmesinin istenilen sıklıkta yapılamadığı 2019 Sayıştay Denetim Raporunda tespit edilmiş ve yetkililer tarafından tüm iş akış şemalarının yenileme işlemleri 16.09.2020 tarihinde tamamlanmıştır.

Üst yönetici tarafından belirlenen esaslar ve sınırlar dahilinde yazılı olarak ilgililere bildirilmesi gereken yetki devri işlemleri 09.04.2014 tarihinde uygulamaya konulan genelge ile yürütülmektedir. Yetki devrinde süreci yönetme kabiliyeti ve deneyime özen gösterildiği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Belediyenin "Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı"nın KOS 2.6 maddesi gereğince "Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı Hassas Görevler Belirleme Rehberi" hazırlanmış ve Başkan oluru ile uygulamaya girmiştir. Söz konusu rehber tüm harcama birimleri ile paylaşılmış ve her birimin kendi hassas görevlerini belirlemeleri ve hassas görevler envanterlerini oluşturma çalışmaları başlatılmıştır.

Kurum üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının, sistemin mevzuata uygun şekilde kurulması açısından olumlu olduğu değerlendirilmektedir. Kurumdaki tüm personelin "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olması ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında saklanması özü itibariyle biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi son derece önemlidir. 2019 yılında etik kültürünü yerleştirmek, geliştirmek ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere beş yıl süre ile görev yapmak üzere oluşturulan Etik Komisyonu olumlu bir girişim olmakla birlikte, bu alanda farkındalık adına herhangi bir eğitim verilmemesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Her yılın Kasım/Aralık ayında tüm birimlere bir yazı gönderilerek eğitim ihtiyaçlarının neler olduğu sorgulanmakta, geri dönüşüm sonrası talepler değerlendirilerek Eğitim İhtiyaçları Çizelgesi oluşturulmakta, önem sıralamasına göre eğitim ihtiyaçları planlanmaktadır.

25.11.2019 tarihli yazı ile ihtiyaçlar tespit edilmiş ve planlama yapılmıştır. Ancak beklenmeyen pandemi koşulları nedeniyle 2020 yılında eğitim faaliyetleri düzenli bir şekilde yerine getirilememiştir.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi kapsamında 20/05/2019 tarih ve 14268743-602.04.01-E.43174 sayılı genelge ile 2020-2024 yılı stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından başlatılmış, ikinci bir genelge ile Belediyenin kendi çalışanlarından stratejik planlama ekibi oluşturulmuştur. Hazırlık sürecinde paydaşların katılımı sağlanmış, ilgili üst düzey plan ve programlar dikkate alınmış ve beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Plan kabul edilerek Belediyenin internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları noktasında ciddi çalışmalar yapılmadığı kurum yetkilileri tarafından ifade edilmiştir. İç ve dış risklerin belirlenmesi sadece stratejik planlama hazırlığı sürecinde gündeme gelmekte, sonrasında bu alanda herhangi bir çalışma yapılmamaktadır. Bu konuda gerekli eğitimleri almış personel eksikliği bulunduğu değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Belediyede İç Denetim Birimi bulunmakta olup, toplam 4 iç denetçi kadrosu olmasına ragmen fiilen 2 iç denetçi görev yapmaktadır. Doğrudan üst yönetici olan Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı olarak faaliyet gösteren İç Denetim Birimi, gerçekleştireceği denetim faaliyetlerini her yıl hazırlanan İç Denetim Programı ile belirlemektedir. 2020 yılı içerisinde program kapsamında hazırlanmış olan 5 farklı denetim raporu bulunmaktadır.

Harcama belgelerinin ön mali kontrolü ile ilgili olarak; Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı Gider Şube Müdürlüğünde Ön Mali Kontrol Şefliği kurulmuş olup, 3 personel görev yapmaktadır. Mevcut Kanun ve Yönetmelikler kapsamında harcama öncesi ve sonrası mali kontroller gerçekleştirilmektedir.

İdare tarafından yönetim bilgi sistemi olarak kullanılan iki farklı programın yönetimin ihtiyaç duyacağı gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapmaya imkân sağlayacak kapasitede olduğu kanaatine varılmıştır.

Sonuç olarak, iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı noktasında etkin bir kontrol ortamı son derece önemlidir. Kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm personelin sistemin

yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımları iyi bir kontrol ortamının en temel özelliğidir.

Bu itibarla, Manisa Büyükşehir Belediyesi üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin kurulmasına ilişkin yürürlükteki İç Kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirilmesinde pozitif ve destekleyici tavır sergiledikleri kanaati yanında kurulan iç kontrol sisteminin etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğunun azami düzeyde yerine getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

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 DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Amortisman Ayırma İşleminin Varlık Hesabı İle Doğrudan Yapılması

Maddi olmayan varlıklardan Haklara ilişkin olarak dönem sonunda ayrılan amortisman tutarlarının, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı yerine doğrudan 260 Haklar Hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 214'üncü maddesinde, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılacağı, hesabın işleyişinin açıklandığı 215'inci maddesinde ise maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının yılsonunda bu hesaba alacak 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesine göre, 260 Haklar Hesabında kayıtlı maddi olmayan duran varlıklar için uygulanacak amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir. 260 Haklar Hesabında takip edilen maddi olmayan duran varlıkların tamamı için yıl sonunda %100 amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere yıl içinde edinilen ve 260 Haklar Hesabında izlenen maddi olmayan duran varlıklar için yıl sonunda %100 amortisman ayrılarak 630 Giderler Hesabına borç, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, maddi olmayan duran varlıklar için yıl sonunda yapılan amortisman ayırma işleminin, muhasebe mevzuatı gereği endirekt yöntem ile 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydı ile yapılması gerekirken 260 Haklar Hesabına alacak kaydı ile doğrudan yapıldığı tespit edilmiştir. Yapılan hatalı kayıt sebebiyle 260 Haklar ve 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı 846.519,13 TL eksik olarak bilançoda yer almaktadır.

Her ne kadar Kamu İdaresi tarafından düzeltme kaydı yapıldığı bildirilmişse de 2021 yılında yapılan işlemin, 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 2: Faiz Giderlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin bankalardan kullanmış olduğu kredilere ilişkin faizlerin tamamının kredinin kullanıldığı yılda gider kaydedildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Faiz giderleri ve faiz gelirleri" başlıklı 36'ncı maddesinde; kamu idarelerinin başka kamu idarelerinden, yurtiçindeki veya yurtdışındaki mali kuruluşlardan veya devletlerden yaptıkları borçlanmalar dolayısıyla tahakkuk eden faizlerin, ilgili oldukları döneme gider yazılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381- Gider Tahakkukları "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 290'ıncı maddesinde;

"(1) Uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarı ile kuponlu tahvillerin gelecek aylarda ya da takip eden yılda kupon ödemesi yapılacak işlemiş faiz tutarı bu hesaba kaydedilir.

(2) Dönem sonunda, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında yer alıp, ödeme zamanına bir yıldan az süre kalan tutarlar bu hesaba aktarılır.

(...)"

Hesabın işleyişini açıklayan 291'inci maddesinde;

"(1) Gider tahakkukları hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Tahakkuk etmiş olmakla birlikte gelecek aylarda ödenecek borçlar ay sonlarında bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

2) Ay sonlarında uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki tahviller dışında kalan borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ödenecek olan işlemiş faiz tutarları 630-Giderler Hesabına borç, bu hesaba alacak kaydedilir.

3) Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan, takip eden dönemde ödenebilir duruma gelecek olanlar dönem sonunda bu hesaba alacak, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 481-Gider Tahakkukları Hesabına borç kaydedilir.

(...)" hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 481-Gider Tahakkukları "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 339'uncu maddesinde;

"1) Gider olarak tahakkuk ettirilmiş olup, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan giderlerden kaynaklanan borçlar, ilgili olduğu dönemde ödenmek üzere bu hesapta izlenir.

(2) Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki hesaplarda yer alan iç ve dış mali borçlar için ay sonlarında hesaplanan ve içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderleri bu hesaba kaydedilir.

(...)"

www.balioglu.net

Hesabın işleyişini açıklayan 340'ıncı maddesinde;

"(1) Gider tahakkukları hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Tahakkuk etmiş olmakla birlikte, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan giderlerden kaynaklanan borç tahakkukları ay sonlarında bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

2) İçinde bulunulan yılı takip eden yılda ödenecek olanlar kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 381-Gider Tahakkukları Hesabına, içinde bulunulan yılı takip eden yıldan sonraki yıllarda ödenecek olanlar bu hesaba alacak, vade sonunda ödenecek olan işlemiş faiz tutarları ise 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, Belediyenin mali borçlarına ilişkin ay sonlarında tahakkuk eden faizlerden sonraki aylarda ödenecek olanların 630 Faiz Giderleri Hesabına borç, 381 Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmesi, yıl içinde tahakkuk eden ancak içinde bulunulan yılı takip eden yıldan sonraki yıllarda ödenecek olanların ise 630 Faiz Giderleri Hesabına borç, 481 Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Ancak banka kredilerinin muhasebe kayıtları incelendiğinde, Belediyenin, kredi kullanıldığı anda krediye ilişkin ödenecek toplam faiz giderini 630 Faiz Giderleri Hesabına borç, 481 Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydettiği tespit edilmiştir.

2020 yılı içinde kullanılan iki farklı banka kredisinin toplam 42.108.570,96 TL faiz ve Banka Sigorta Muamele Vergisinin hepsinin 630 Giderler Hesabına borç, 481 Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirildiği görülmüştür. Yukarıda açıklanan mevzuat gereği aylık dönemler itibariyle anapara taksitleri ve aylık işlemiş faizleri ödenen banka kredilerinde, 481 ve 381 Gider Tahakkukları Hesabının kullanılmaması gerekmektedir. Yapılan bu hatalı kayıt, banka kredilerine yıllara sâri olarak ödenecek olan faiz ve BSMV'nin tamamının 2020 yılı faaliyet giderlerine yüklenmesi sonucunu doğurmuştur. 2020 yılı içerisinde kullanılan iki adet banka kredisinin toplam faiz ve BSMV'sinin, 2020 yılı faaliyet dönemine tekabül eden kısmı 10.525.893,80 TL olup yapılan hatalı kayıt sebebiyle 630 Giderler Hesabı olması gerekenden 31.582.677,16 TL fazla olarak mali tablolarda yer almaktadır. Aylık dönemler itibariyle kredi taksitlerinin ödenmesi sebebiyle de 481 ve 381

Hesapların kullanılmaması gerekirken tüm faiz ve BSMV'lerin 481 Hesaba alacak kaydedilmesi sebebiyle bu hesap da olması gerekenden 42.108.570,96 TL fazla olarak mali tablolarda yer almaktadır.

Aynı hatalı muhasebeleştirme işleminin önceki yıllarda kullanılan banka kredilerinde de yapıldığı tespit edilmiştir. 2019 yılı içerisinde kullanılan banka kredilerinin, 2020 yılı faaliyet dönemine tekabül eden faiz ve BSMV'sinin toplam tutarı 572.797,25 TL olup bu tutarın 630 Giderler Hesabında yer almaması sebebiyle 630 Hesap mali tablolarda bu tutar kadar eksik olarak yer almaktadır.

Bu itibarla banka kredilerine ilişkin faizlerin tamamının kredinin kullanıldığı yılda dönemsellik kavramına aykırı olarak 481 hesabı ile giderleştirilmesi sonucunda 2020 Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

www.balioglu.net

Belediyenin iktisadi faaliyetlerine girmeyen ve asli hizmetleri kapsamında yapmış olduğu harcamalara ilişkin katma değer vergisinin (KDV) giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (KDVK) 1'inci maddesi 3'üncü fıkrası (g) bendinde; genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, 11 seri no'lu KDVK Genel Tebliği'nin "E–Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar Mesleki Kuruluşlar" başlıklı bölümünde belediyelerin vergilendirilmesine ilişkin olarak;

"*(...) kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır (...)"* denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu

yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Kanun kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda KDV mükellefi olmadığı açıktır.

Yapılan incelemede, 2020 yılında Belediyenin kuruluş amaçları kapsamında yürüttüğü mal ve hizmet alımlarından olan akaryakıt alımlarında, bordür döşeme alımlarında, bakım ve onarım bedeli ödemelerinde, lastik malzeme alımları vb. üstlenilen toplam 1.280.491,01 TL tutarında KDV'nin, yürüttüğü ve mükellefi olduğu ticari faaliyet kapsamında üstlendiği KDV gibi değerlendirilerek indirim konusu yapılmak amacıyla 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu hatalı kayıtlar, satın alınan hizmetlerde yılı faaliyet giderlerinin faaliyet sonuçları tablolarında, satın alınan mallarda ise ilgili mal maliyetlerinin taşınır hesapları ile bilançolarda eksik gösterilmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda, mal ve hizmet alımlarında indirim konusu yapılmaması gereken KDV tutarlarının, hesaplanan KDV'den mahsup edilmesine ve 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı tutarlarının artmasına sebebiyet vermektedir. Böylelikle ilgili yıl ve gelecek yıllarda ödenecek vergi kapsamında hesaplanan KDV tutarlarının yılı genel bütçe gelirlerine 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı aracılığı ile yansıtılmamasına yol açmaktadır.

Belediyenin kuruluş amacına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili olan işlemler dolayısıyla yüklendiği KDV'yi yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak indirim konusu yapmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabı ile giderleştirilmesi ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması ve Alt Ekonomik Kodların Hatalı Kullanılması

İşçi statüsünde istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının, işçi sayısı, hizmet süreleri ve ödenebilecek azami (tavan) kıdem tazminatı tutarları ile uyumlu

olmadığı, işçinin statüsüne göre muhasebede kullanılması gereken yardımcı ekonomik kodların kullanılmadığı görülmüştür.

A- Kıdem Tazminatı Karşılık Tutarlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması

Büyükşehir Belediyesinde kadrolu işçi ve şirket işçisi statülerinde çalışan personel için kıdem tazminatı karşılıklarının eksik hesaplandığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ihtiyatlılık kavramı, *"Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamaz."* şeklinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu maddelerinde 372-472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının niteliği ile ilgili olarak; bu hesapların, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları ile uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir

www.balioglu.net

Anılan Yönetmeliğin 372 ve 472 No.lu hesapların işleyişlerinin açıklandığı 282 ve 331'inci maddelerine göre; faaliyet dönemi sonlarında dönem sonu işlemleri yapılırken çalışan işçiler için yıllık kıdem tazminatları hesaplanarak uzun vadede ödenecek kıdem tazminatı tutarları 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir. Ayrıca yılsonlarında vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedilmelidir. Tazminatların ödenmesi durumda ise 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı "Kıdem Tazminatı" konulu genel yazısında ise; yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ile yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması öngörülmüştür.

Yukarıda belirtildiği üzere muhasebenin ihtiyatlılık ilkesine göre; kurumlar muhasebe uygulamalarında muhtemel risk ve olaylara karşı ilgili yönetmeliklerde belirtilen durumlarda karşılık ayırmak durumundadırlar. Bu karşılık ayırma aynı zamanda kamu idaresinin üreteceği mali tabloların doğru ve tam veri üretmek suretiyle kurumun mali durumunu gerçek ölçüde göstermesi bakımından da gereklidir.

Belediyenin muhasebe kayıtları incelendiğinde; Belediyede kadrolu işçi statüsünde 80, hizmet alım suretiyle çalışan 2868 personelin bulunduğu, buna karşın 472 Hesabının son üç yıldır bakiyesinin 1.200.000,00 TL olduğu görülmüştür. Kadrolu ve hizmet alım suretiyle istihdam edilen toplam işçi sayısı 2948'dir. 2020 yılının ikinci altı aylık dönemi için belirlenen kıdem tazminatı tavan tutarının 7.117,17 TL olduğu göz önünde bulundurulduğunda ve bütün işçilerin kıdem yılının bir yıl olduğu varsayımı altında dahi basitçe yapılan bir hesaplamada ayrılması gereken tahmini kıdem tazminatı karşılığı 20.981.417,16 TL olarak hesaplanmaktadır. 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmesi gereken karşılıkların olması gerekenden daha düşük tutarda ayrıldığı ve bu hesapların mali tablolarda eksik yer aldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, yapılan hatalı işlemin sonucu olarak 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları mali tablolarda hataya sebep olmakta, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkilemektedir.

B- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Alt Ekonomik Kodlarının Hatalı Kullanılması

Kıdem tazminatı karşılık hesaplarının incelenmesinde, yardımcı hesap kodlarının mahalli idareler detaylı hesap planına uygun olarak kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodlarında sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları için ayrı ayrı yardımcı hesap kodları belirlenmiştir. Ayrılan kıdem tazminatlarının niteliklerine göre ilgili yardımcı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Ancak Belediyenin muhasebe verileri üzerinden yapılan incelemede 372 ve 472 Hesapta izlenen kıdem tazminatı karşılığının hepsinin 372.09 ve 472.09 Diğer İhbar ve Kıdem Tazminatı Karşılıkları yardımcı hesaplarında izlendiği, ilgisine göre kullanılması gereken diğer yardımcı hesap kodlarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar ilgili yardımcı hesap kodlarının kullanılmaması nihai anlamda mali tablolardaki sonucu değiştirmese de, işlemlerin doğru yapılması mevzuata uyumluluk açısından önem arzetmektedir.

BULGU 5: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesinde, bazı maddi duran varlıklar için ya hiç amortisman ayrılmadığı, ya da amortisman ayrılan bazı varlıklar için amortismana tabi maddi varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması gerektiği belirtilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 47 sıra No.lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin *"Amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar"* başlıklı 3'üncü maddesinde, hangi duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi olduğu hesap bazında ifade edilirken, hangi duran varlıkların amortismana tabi olmadığı da ayrıca belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Genel Tebliğ'in *"Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları"* başlıklı 6'ncı maddesinde ise; *"Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için "1" rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: 1/0,20 = 5 yıl; 1/0,025 = 40 yıl)"* denilmektedir.

Mahalli idareler detaylı hesap planı çerçevesinde 25 Hesap grubunda kayıtlı "Duran Varlıklar" için ayrılan amortismanların 257 No.lu hesapta ayrı ekonomik kodlarda tutulması öngörülmüştür. Örneğin 251.xx.02 No.lu hesapta kayıtlı "Enerji Nakil Hatları"nın 257 No.lu hesapta sadece bu varlığın amortismanının kaydedilmesi gereken 257.01.02 kodlu "Enerji Nakil Hatları" amortisman hesabı bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, yukarıda açıklanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile bahsi geçen Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin söz konusu hükümlerine aykırı olarak Belediyenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunmasına

rağmen, ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterilen, bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, amortisman ayrılan bazı varlıklar için ise amortismana tabi maddi varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Hatalı Yapılan Amortisman İşlemleri

Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
251.01.01.00.00	Boru Hatları	273.740,00	0,00	273.740,00
251.01.06.01.00	Köprüler	186.190.410,60	0,00	186.190.410,60
251.01.06.03.00	Üst Geçitler	4.680.150,36	0,00	4.680.150,36
251.01.08.00.00	Sulama Kanalları	332.031,44	0,00	332.031,44
251.01.16.06.00	Yolcu Terminalleri (Otogarlar)	0,00	16.988.313,53	-16.988.313,53
251.01.20.01.00	Meydanlar	0,00	0,03	-0,03
251.01.20.06.00	Pazar Yeri	36.117.911,65	0,00	36.117.911,65
252.01.01.02.05	Mesleki Eğitim Merkezleri	7.459.831,00	0,00	7.459.831,00
252.01.01.03.99	Diğer	7.595,00	0,00	7.595,00
252.01.01.04.03	Kreş ve Gündüz Bakımevleri	97.409,00	0,00	97.409,00
252.01.04.04.09	Sergi ve Fuar Alanları	5.883.725,31	0,00	5.883.725,31
252.01.04.04.11	İbadet Yerleri	128.850,06	0,00	128.850,06
252.01.04.04.12	Eğitim ve Dinlenme Binaları	1.291.835,60	0,00	1.291.835,60
252.01.04.05.01	Spor Sahaları	20.233.056,42	0,00	20.233.056,42
252.01.04.05.02	Spor Salonları	79.054.403,36	0,00	79.054.403,36
252.01.01.07.99	Diğer Binalar	28.100,00	0,00	28.100,00
252.01.01.09.01	Alışveriş ve İş Merkezleri	102.428.993,48	0,00	102.428.993,48
253.00.00	TANIMSIZ	0,00	-70.036,93	70.036,93
253.01.03.00.00	Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri	79.846,68	0,00	79.846,68
253.02.06.00.00	Posta Makineleri	5.487,00	0,00	5.487,00
253.03.03.00.00	Kurtarma Amaçlı Cihaz ve Aletler	55.564,89	0,00	55.564,89
253.03.05.00.00	Tıbbi ve Biyolojik Amaçlı Kullanılan Cihazlar ve Aletler	194.535,52	231.184,33	-36.648,81
253.03.08.00.00	Spor Amaçlı Kullanılan Cihaz ve Aletler	82.212,18	91.042,12	-8.829,94
255.00.00	TANIMSIZ	0,00	-181.653,92	181.653,92
255.01.04.00.00	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	29.390,07	33.335,99	-3.945,92
255.01.05.00.00	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	403.887,64	421.974,64	-18.087,00
255.02.02.00.00	Bilgisayar Çevre Birimleri	906.225,79	1.000.473,90	-94.248,11
255.02.06.00.00	Aydınlatma Cihazları	186.354,27	186.354,28	-0,01
255.02.99.00.00	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	2.088.506,81	7.433.898,67	-5.345.391,86
255.03.02.00.00	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	396.778,99	396.967,79	-188,80
255.03.03.00.00	Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	63.210,24	63.210,25	-0,01
255.05.04.00.00	Koruma Altına Alınan Hayvanlar	0,00	84.121,25	-84.121,25
255.07.01.00.00	Kütüphane Mobilyaları	35.517,58	0,00	35.517,58
255.07.02.00.00	Basılı Yayınlar	15.557,82	0,00	15.557,82
255.11.02.00.00	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	3.085,11	7.159,36	-4.074,25
255.11.03.00.00	Masa ve Sehpalarda Sergilenen Süs Eşyaları	980,98	0,00	980,98
255.99.03.00.00	Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınırlar	4.720,00	0,00	4.720,00

Belediyenin maddi varlıklarından bir kısmı için amortisman ayrılmaması, bir kısmı için de varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması Bilançoda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabını, Faaliyet Sonuçları Tablosunda amortisman giderleri kadar 630 Giderler Hesabını etkilemektedir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, Belediye tarafından maddi varlıklarına ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının (gereken değerleme işlemleri de dahil) yapılması, amortismana tabi olan varlıklar için amortisman tebliğleri uyarınca yılsonlarında amortisman ayrılması gerekmektedir.

Her ne kadar İdare tarafından düzeltme kaydı yapıldığı bildirilmişse de 2021 yılında yapılan işlemin, 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 6: Peşin Tahsil Edilen Geçiş Hakkı Bedelinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından peşin tahsil edilen ancak gelecek yıllar faaliyet dönemlerini de kapsayan geçiş hakkı ücretlerinin, doğrudan tahsil yılına ilişkin faaliyet geliri olarak kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 286'ncı maddesinde;

"(1) Bu hesap, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılır."

480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 335'inci maddesinde de;

"(1) Bu hesap, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılır."

denilmekte, 287, 288, 336 ve 337'nci maddelerinde de bu hesaplara ilişkin işlemler ile bu hesapların işleyişi açıklanmaktadır.

Anılan hükümler gereği, içinde bulunulan dönemde veya daha önceki dönemde tahsil edilen ancak takip eden aylara ait olan gelirlerin izlenmesi için 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı, yılı içinde peşinen tahsil olunan ancak, takip eden yıllara ilişkin gelirlerin izlenmesi için de 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı kullanılması gerekmektedir.

Bu suretle, peşin tahsil edilen gelirlerin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde yer alan "dönemsellik" kavramı gereği, ilgili oldukları dönemin faaliyet geliri olarak mali tablolarda yer alması sağlanmış olacaktır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Belediye tarafından "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" hükmü gereği (…) A.Ş firmasından beş yıllık geçiş hakkı bedeli olarak 325.248,75 TL gelir tahsilatı yapıldığı, ancak gelirin, takip eden dört yıllık döneme ait 260.198,40 TL lik kısmının 480 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında izlenmesi, yılı geliri olan kısmının ise 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekirken tamamının Gelirler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare tarafından düzeltme kaydı yapıldığı bildirilmişse de 2021 yılında yapılan işlemin 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır

Beş yıllık geçiş hakkı bedeli olarak peşin tahsil edilen gelirin, gelecek yıllara ait olan 4 yıllık tutarının, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmemesi ve tamamının yılı faaliyet geliri olarak kaydedilmesi sonucunda, 2020 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda dönem faaliyet sonuçları itibariyle fazla gösterilen 260.198,40 TL lik tutar kadar hataya neden olunmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 7: Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi ile Kurumun Kullanımında veya Yönetiminde Bulunan Taşınmazların Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından taşınmaz varlıkların muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanmadığı ve Belediyenin kullanımında veya yönetiminde olan taşınmazların değerleme işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiş olup bu Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca düzenlenen "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik uygulamasına yönelik tespitler aşağıda yer almaktadır.

A. Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmesi gereken Taşınmaz İcmal Cetvellerinin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı ifade edilmiştir. İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılacağı ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçümü ve değer toplamları belirtileceği düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimi olan Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı tarafından Yönetmeliğin ekinde yer alan taşınmaz kayıt formlarının düzenlendiği, "Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu" hariç diğer formlarda yer alan taşınmazların değerleme çalışmalarının tamamlandığı ancak bu formlar esas alınarak düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetvellerinin 2020 yılı itibariyle hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Her ne kadar icmal cetvelleri İdare tarafından 2021 yılı içerisinde düzenlenmiş olsa da düzenlenen bu icmal cetvellerinden, 2020 yılı bilançosunda yer alan ilgili maddi duran varlık hesap grubunun doğruluğunu ve tamlığını teyit edecek güvence sağlanamamıştır.

Mali tablolardan olan Bilançoya yansıyan muhasebe kayıtlarında anılan bu formların konsolide edildiği icmal cetvellerinin esas alınacağı göz önünde bulundurulduğunda 2020 yılı Bilançosu, Maddi Duran Varlıklar Hesap grubu altında yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı itibariyle gerçek durumu yansıtması ve doğru bilgi sunması yönünde güvence vermemektedir.

B. Kurumun Kullanımında veya Yönetiminde Bulunan Taşınmazların Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması

"Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda" kayıtlı taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alındığı tespit edilmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu

taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir.

Kurumların, 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 "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" izlemesi gerekmekte olup taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edileceği düzenlenmiştir. Yönetmelik hükümleri gereğince yönetimi veya kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların değer tespitine ilişkin çalışmalar ilgili idarelerin sorumluluğundadır. Bu cihetle, Manisa Büyükşehir Belediyesine diğer kurum ve kuruluşlar tarafından tahsis edilen taşınmazlardan değerlemeye konu olacakların "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'na" kayıtlarının, iz bedeli yerine maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden yapılması gerekmektedir.

Ancak Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nun" incelenmesi neticesinde Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazların birçoğunun değerleme işlemlerinin halen tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Tahsisli kullanılan taşınmazların Yönetmeliğe uygun olarak değerleme çalışmalarının yapılmaması sonucunda Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı Bilançosunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabı (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar), 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500 Net Değer Hesabı (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar ve 13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) itibariyle varlıkların belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

www.balioglu.net

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi,

"*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*" olarak tanımlanmış,

"Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

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

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

Yapılan inceleme sonucunda, Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu görülmüştür. Bu işlemlerin yapılmaması, belediyeye ait taşınmazların tapuda kayıtlı olup olmama durumları ile "Orta Mal" veya "Genel Hizmet Alanları" olma hallerinin bilinememesine sebebiyet verebilmektedir. Ayrıca muhasebe kayıtlarının taşınmazların kullanım durumlarına göre ilgili hesaplara kaydedilmemiş olması bilançoda taşınmaz değerlerinin hatalı görünmesine de sebep olmaktadır.

www.balioglu.net

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

BULGU 2: Altyapı Yatırım Hesabında Biriken Meblağlardan Cari Hesaplara Aktarma Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin "Alt Yapı Yatırım Hesabı" başlıklı dördüncü bölümüne istinaden açılan alt yapı yatırım hesabının, Yönetmelikte belirtilen işlemler dışında da kullanıldığı, bu hesaba başka gelirlerin kaydedildiği ve altyapı yatırım hesabından cari banka hesabına aktarma yapıldığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin, "Alt yapı yatırım hesabı" başlıklı 4'üncü Bölümünün "Hesabın oluşumu ve gelirleri"ne ilişkin 14'üncü maddesinde; alt yapı yatırım hesabının, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için kurumların yapacakları aktarımlar ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşacağı; büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanacağı; bu paraların büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılacağı ve bu gelirlerin amacı dışında kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından bir kamu bankası nezdinde vadeli ve vadesiz alt yapı yatırım hesabı açıldığı ve alt yapı kazı çalışmalarından doğan zemin tahrip bedellerinin bu hesapta toplandığı görülmüştür. Ancak banka hareketlerinin incelenmesi neticesinde bu banka hesabında kazılardan elde edilen gelirlerin dışında bazı diğer gelirlerin de toplandığı ve bu hesaptan Belediyenin diğer cari hesaplarına aktarımlar yapıldığı tespit edilmiştir. Örneğin 5752 No.lu 17.02.2020 tarihli yevmiye ile alt yapı yatırım hesabından Belediyenin vergilerini topladığı banka hesabına 7.980.437,52 TL'lik aktarım yapıldığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar Kamu İdaresi, hizmet akışı sürekliliğinin sağlanabilmesi ve işlerin aksamaması için daha önceden cari hesaplardan karşılanarak yapılan alt yapı harcamalarının karşılığı olarak altyapı yatırım hesabından cari banka hesaplarına aktarım yapıldığını belirtse de bu hesaba kazılardan elde edilen gelirlerin dışında bazı diğer gelirlerin toplanması ve hesaptan İdarenin diğer cari banka hesaplarına aktarımlar yapılması, bu hesabın bahsi geçen amaca uygun kullanılıp kullanılmadığı noktasındaki tespiti güçleştirmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerinde de belirtildiği üzere alt yapı kazı çalışmalarından doğan zemin tahrip bedelleri alt yapı yatırım hesabında izlenmeli ve sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılmalıdır.

BULGU 3: Otopark Hesabında Biriken Meblağlardan Cari Hesaplara Aktarma Yapılması

3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca Belediyenin otopark hesabında toplanan paraların bir kısmının Belediyenin diğer banka hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

3194 sayılı Kanun'un 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesine göre; Otopark hesabında toplanan meblağın, 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 ve genel otoparkların inşasında kullanılması gerekmektedir. Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27'nci maddesinde, imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirlerin, beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılacağı ve bu gelirlerin belirtilen amaç dışında kullanılamayacağı ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, otopark bedellerinin belediye sınırları içerisinde yapılacak otoparklar için kullanılması gerektiği ve başka bir amaçla kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere rağmen, Büyükşehir Belediyesi otopark hesabında toplanan paralardan, aşağıdaki tabloda ayrıntıları gösterilen, toplam 11.906.008,76 TL'nin otopark bedellerinin tutulduğu banka hesaplarından, cari harcamalarda kullanılan banka hesaplarına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10:Otopark Hesaplarından Cari Hesaplara Yapılan Aktarmalar

Yev. No	Otopark Hesabi	Açiklama	Aktarilan Tutar (Tl)
6394	Ziraat Bankasi Akhisar Vadeli Otopark	Akhisar Vadeli Otopark Hesabından Ring Yolu 631 Araç Için Ve Prestij Caddeleri 1156 Araç Işi Için Cariye Aktarımı	770.065,43
35893	Ziraat Bankasi Akhisar Vadeli Otopark	Ziraatbankası Vadeli Akhisar Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	391.125,94
36056	Ziraat Bankasi Akhisar Vadeli Otopark	Ziraatbankası Vadeli Akhsiar Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	3.446.210,84

206	Ziraat Bankasi Sarigöl Vadeli Otopark	Ziraat Bankası Sarıgöl Vadeli Otopark Hesabımızdan Kapalı Otopark Ve Pazaryeri Yapım Işi Için Cari Hesaba Aktarım	5.555,11
36071	Ziraat Bankasi Sarigöl Vadeli Otopark	Ziraatbankası Sarıgöl Vadeli Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	2.325,82
6369	Ziraat Bankasi Soma Vadeli Otopark	Soma Vadeli Otopark Hesabından Fatih, 13 Eylül, Nazım Usluoğlu, Atatürk Caddeleri 230 Araç Için Otopark Bedeli Işi Için Cariye Aktarımı	1.025.459,44
242	Ziraat Bankasi Saruhanli Vadeli Otopark	Ziraat Bankası Saruhanlı Vadeli Otopark Hesabımızdan Belediye Hizmet Alanı Meydan Işi Için Cari Hesaba Aktarım	814.647,39
36028	Ziraat Bankasi Demirci Vadeli Otopark	Ziraatbankası Vadeli Demirci Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	170.474,62
10442	Ziraat Bankasi Turgutlu Vadeli Otopark	Turgutlu Vadeli Otopark Hesabından Vadesiz Otopark Hesabına Aktarım	114.339,33
36041	Ziraat Bankasi Turgutlu Vadeli Otopark	Ziraatbankası Vadeli Turgutlu Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	1.421.691,51
36072	Ziraat Bankasi Kırkağaç Vadeli Otopark	Ziraatbankası Vadeli Kırkağaç Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	920.026,86
6336	Ziraat Bankasi Ahmetli Vadeli Otopark Hesabi	Ahmetli Vadeli Otopark Hesabından Demirciler Ve Hükümet Cad. 103 Araç Için Otopark Bedeli Işi Için Cari Hesaba Aktarılması	322.677,08
36036	Ziraat Bankasi Ahmetli Vadeli Otopark Hesabi	Ziraatbankası Vadeli Ahmetli Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	247.400,83
6344	Ziraat Bankasi Alaşehir Vadeli Otopark Hesabi	Alaşehir Vadeli Otopark Hesabından Ahaşehir Gençlik Merkezi Yenice Mah.1369 Ada 6 Parsel Otopark Işi Için Cariye Aktarımı	210.439,33
36034	Ziraat Bankasi Alaşehir Vadeli Otopark Hesabi	Ziraatbankası Vadeli Alaşehir Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	1.523.664,43
36060	Ziraat Bankasi Gördes Vadeli Otopark Hesabi	Ziraatbankası Vadeli Gördes Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	404.858,41
36046	Köprübaşi Vadeli Otopark Hesabi	Ziraatbankası Vadeli Köprübaşı Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	19.609,05
36052	Selendi Vadeli Otopark Hesabi	Ziraatbankası Selendi Vadeli Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	78.890,42
35848	Ziraat Gölmarmara Vadeli Otopark Hs.	Ziraatbankası Gölmarmara Vadeli Otopark Hesabından Cari Hesaba Aktarım	16.546,92
TOPLAM			**11.906.008,76**

www.balioglu.net

Her ne kadar Kamu İdaresi, hizmet akışı sürekliliğinin sağlanabilmesi ve işlerin aksamaması için daha önceden cari hesaplardan karşılanarak yapılan otopark harcamalarının karşılığı olarak otopark hesaplarından cari banka hesaplarına aktarım yapıldığını belirtse de otopark hesaplarından İdarenin diğer cari banka hesaplarına aktarımlar yapılması, bu hesabın bahsi geçen amaca uygun kullanılıp kullanılmadığı noktasındaki tespiti güçleştirmektedir.

Sonuç olarak, yukarıdaki kanun ve yönetmelik hükümlerinde de belirtildiği üzere otopark bedelleri otopark hesabında izlenmeli ve sadece otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılmalıdır.

BULGU 4: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Büyükşehir Belediyesinin 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarında, 2020 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun aşılmasına rağmen, Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde;

"*Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" denilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 323.398,00 TL'sine kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını, pazarlık usulü ile ihale yaparak temin edebileceği denilmekte olup aynı Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 97.008,00 TL'sini, diğer idarelerin 32.316,00 TL'sini aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi tarafından 2020 yılında mal alımları için toplam 195.032.781,65 TL ödenek ayrıldığı; aynı yıl içinde 21/f ve 22/d kapsamında toplam 27.768.635,06 TL tutarında mal alımı yapılmak suretiyle bütçeyle ayrılan ödeneğin %14,23'ü oranında (8.265.356,90 TL) yasal sınırı aşan harcama yapıldığı, ancak Kanun hükmü gereği %10'u aşan söz konusu harcamalar için alınması gereken Kamu İhale Kurumu uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından, 2020 yılı içerisinde, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 5: Reklamla İlgili Materyallerin Belediye Şirketine İhalesiz Kullandırılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından reklam panolarının ve billboardların kullandırılmasından elde edilen gelirlerin büyük kısmının, belediyenin tamamına sahip olduğu şirketinden elde edildiği ve buraların ihalesiz olarak kullandırılması gibi fiili bir durumun ortaya çıktığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Belediyenin yetki alanı dâhilinde "Reklam Amaçlı Yeni Kent Mobilyalarının Kurulması ve Mevcutlarla Birlikte 3 Yıl Süre İle Kiralanarak İşletilmesi İşi" nin ihalesi, pazarlık usulü ile yapılarak, 10/06/2015 tarih ve 533 sayılı Encümen Kararı ile Belediyenin yüzde yüz hissedarı olduğu (…) A.Ş uhdesinde bırakılmıştır. Ancak ilgili encümen kararının hukuka aykırı olduğu iddiasıyla Manisa 1. İdare Mahkemesinde iptal davası açılmış, mahkeme, reklam panolarının işletilmesi ihalesine ilişkin encümen kararını iptal etmiştir. İptal kararından sonra ise reklam panolarının işletilmesi işi için yeniden ihaleye çıkılmamış, belediye meclisince belirlenen ücret tarifesi üzerinden reklam panolarını, bunları kullanacak kişilere doğrudan Belediye tarafından kiralanması uygulamasına geçilmiştir. Belediye sorumluluğunda yer alan reklam panolarının kullanım izin belgesi ücreti, meclis kararı ile belirlenmiş olup 2020 yılı Belediye gelir tarifesinde yer verilmiştir.

Reklam panoları kullanım izin belgesi ücretlerinin tahakkuk ve tahsilatları incelendiğinde; bu gelir kaleminden elde edilen gelirin büyük çoğunluğunun belediyenin sermayesinin tamamına sahip olduğu şirketi (…) A.Ş'den elde edildiği, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında reklam materyallerinin kullandırılması karşılığında elde edilen gelirlerin sırasıyla; 1.677.631,10 TL, 2.021.441,80 TL, 2.006.354,71 TL ve 1.200.697,37 TL olduğu anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Gelirlerin ayrıntısına inildiğinde;

- 2017 yılında elde edilen toplam 1.677.631,10 TL'nin 1.457.007,19 TL'sinin,

- 2018 yılında elde edilen toplam 2.021.441,80 TL'nin 1.459.808,43 TL'sinin,

- 2019 yılında elde edilen toplam 2.006.354,71 TL'nin 1.623.200,45 TL'sinin,

- 2020 yılında ise elde edilen toplam 1.200.697,37 TL'nin 1.096.222,82 TL'sinin (…) A.Ş'den elde edildiği görülmektedir.

(…) A.Ş'den elde edilen gelirlerin toplam gelirlere oranı ise 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında sırasıyla; %86, %72, %81 ve %91'e tekabül etmektedir.

Bu konu, Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda da bulgu konusu yapılmıştır. Ancak bahsi geçen şirketten yapılan tahsilatın, toplam gelire oranı 2020 yılında önceki yıllara göre daha da artış göstererek %91 seviyesine ulaşmıştır.

Reklam panolarının kullanımı dikkate alındığında, bu hizmetten faydalanacak gerçek veya tüzel kişilerin bu yerleri Belediyeden kiralayarak kullanmaları çok mümkün görünmemektedir. Reklam işinin doğası gereği, hizmetin sadece bu panoların kullanım hakkının kiralanmasından ibaret olmadığı; reklamın tasarlanması, afişlerin kiralanan panolara takılıp sökülmesi gibi hizmetlerin de bulunduğu açıktır. Ancak bu hizmetler Belediye tarafından sunulmadığından reklam panolarını kullanacak kişilerin, bu hizmetleri sunacak firmalara başvurması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde; belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve uygun yöntemlerle sunulacağı hüküm altına alınmıştır. Reklam panolarının ihale edilmeksizin belediye meclisi tarafından belirlenen tarife üzerinden kullanım hakkının verilmesi yöntemi, bu reklam panolarını kullanacak kişileri reklamcılık hizmeti veren şirketlere mecbur bırakmaktadır.

(…) A.Ş'nin esas sözleşmesinin amaç ve konu kısmında reklamcılık faaliyetlerine yer verilmiş, internet sitesinde de şirket hakkındaki bilgiler arasında reklam panolarının kiralanması ve reklamcılık hizmetleri faaliyetleri yer almaktadır. Şirket bu doğrultuda belediyenin tüm ilçeleri ve merkezinde bulunan her türlü açık hava reklam mobilyalarını kiralama ve reklamcılık hizmetleri verme faaliyetlerini yürütmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere Belediye, reklam panoları kullanım izin belgesi ücretlerinden elde ettiği gelirin büyük bir kısmını bahsi geçen şirketten elde etmektedir. Elde edilen gelirin büyük kısmının tek bir şirketten olması, reklam panolarının bahsi geçen şirkete ihalesiz olarak kullandırılması gibi fiili bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Reklam panolarının Belediye tarafından doğrudan bu hizmetten faydalanacak kişilere kullandırılmasının fiiliyatta çok mümkün olmadığı, dolayısıyla 2886 sayılı Kanun kapsamında bir bütün olarak işletme hakkının kiralanması şeklinde ihale edilerek kullandırılmasının, fiili bir durum olarak ortaya çıkan reklam panolarının bir şirkete ihalesiz olarak kullandırılması durumunu ortadan kaldıracağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Şirkete Devredilen Yerlerin Devir Bedellerinin Düşük Belirlenmesi ile Şirket Tarafından Bu Yerlerin Pazarlık Usulü İle Kiralanması

Belediye şirketine devredilen taşınmazlarla ilgili aşağıda belirtilen hususlar tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

A. Taşınmazların Rayiç Değerinin Altında Bir Bedelle Şirkete Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında şirketlerine ihalesiz olarak devredilen yerler için belirlenen kira bedellerinin piyasa rayicinin çok altında kaldığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile Büyükşehir Belediyelerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olmaksızın adı geçen maddede tahdidi olarak sayılan yerleri devredebilme yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda şirketlere devredilen yerlerin incelenmesinde, aşağıda seçilerek örneklendirilen yerlerin rayiç değerinin çok altında bir bedelle şirketlere devredildiği, şirketlerin ise bu yerleri pazarlık usulü ile üçüncü kişilere çok daha yüksek tutarlarla kiraladığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: Şirkete Devredilen Taşınmazların Devir ve Kiralama Bedelleri

Sıra No	Taşınmazın Adresi	Şirket	2020 Yılı Aylık Tahsis Bedeli (TL)	2020 Yılı Aylık Kira Bedeli (TL)	Şirketin Uyguladığı İhale Usulü
1	Uncubozköy Mahallesi 5543 Sokak No: 4/A Yunusemre İlçesi	BESOT A.Ş.	783,12	13.600,00	Pazarlık
2	1.Anafartalar Mahallesi Gazi Osman Paşa Caddesi No:62/A Şehzadeler İlçesi	BESOT A.Ş.	1.609,06	12.800,00	Pazarlık
3	75.Yıl Mahallesi 5349 Sokak No:28/A Yunusemre İlçesi	BESOT A.Ş.	2.567,47	8.000,00	Pazarlık
4	Mimar Sinan Mahallesi Alçıtepe Caddesi No:4/A Şehzadeler İlçesi	BESOT A.Ş.	1.224,87	16.100,00	Belediye Kiracısı
5	Akmescit Mahallesi 4118 Sokak No:10/A Yunusemre İlçesi	BESOT A.Ş.	301,20	6.976,00	Pazarlık
6	Güzelyurt Mahallesi 19 Mayıs Bulvarı No:28 Yunusemre İlçesi	BESOT A.Ş.	3.949,95	18.480,00	Pazarlık
7	Yarhasanlar Mahallesi 2319 Sokak No:12/A Şehzadeler İlçesi	BESOT A.Ş.	29.167,53	57.900,00	Pazarlık
8	Aynıali Mahallesi 3303 Sokak No: 1/AYunusemre İlçesi	BESOT A.Ş.	582,31	6.250,00	Belediye Kiracısı
9	Akıncılar Mahallesi 2703 Sokak No: 81 Şehzadeler İlçesi	BESOT A.Ş.	1.094,34	11.550,00	Belediye Kiracısı
10	Ahmet Bedevi Mah. 581 Sokak No:1 Şehzadeler İlçesi	BESOT A.Ş.	80.319,73	154.580,00	Açık Teklif/Pazarlık
11	Yılmazlar Mah. 318 Ada 1 Parsel Turgutlu İlçesi	BESOT A.Ş.	1.345,23	7.500,00	Pazarlık
12	Topçuasım Mahallesi Tevfikiye Caddesi No:10/A Yunusemre İlçesi	BESOT A.Ş.	301,20	3.000,00	Belediye Kiracısı
13	Şehitler Mahallesi Yedieylül Yolu Cadddesi Pazaryeri Sit. 99 /1 Turgutlu İlçesi	MANULAŞ	1.259,00	7.000,00	-
14	Keçiliköy Mahallesi 3228 ada 6 Parsel Yunusemre İlçesi	MANULAŞ	29.878,87	40.000,00	Pazarlık
15	Salihli İlçesi Zafer Mahallesi mevcut tapuda 422 ada 2 parsel Salihli İlçesi	MANULAŞ	5.000,00	53.750,00	Açık Teklif/Pazarlık
16	Akhisar İlçesi Ulucami Mahallesi 374 Sokak Akhisar İlçesi	MANULAŞ	12.796,05	25.870,00	Belediye Kiracısı

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanı, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediye başkanının, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediyenin hak ve menfaatlerini koruma görevi bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Belediye şirketleri belediyenin hissedarı olduğu şirketler olsalar da bu şirketler 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer alan düzenlemeler doğrultusunda piyasa koşullarına göre faaliyet göstermekte olan özel hukuk tüzel kişileridir. Belediyenin piyasa rayicinin çok altında bir bedel ile şirketlerine yaptığı devirler her ne kadar 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında yapılmışsa da 5018 sayılı Kanun'un; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlama amacıyla bağdaşmamaktadır. Bu nedenle "belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle" ifadesinin Kanun'un amacına uygun olarak yorumlanması gerektiği düşünülmektedir.

B. Belediye Tarafından Şirkete İhalesiz Olarak Devredilen Yerlerin Şirket Tarafından Pazarlık Usulü İle Kiralanması

Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında ihalesiz olarak Şirkete devredilen yerlerin, Şirket tarafından pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin kiralama işlemlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde ise; *"...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir..."* denilmektedir.

Yukarıdaki Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediye şirketleri 2886 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği büyükşehir belediyesi tarafından bu madde kapsamında şirkete ihalesiz olarak devredilen yerlerin, belediye şirketince üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Kanun ile ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas kılınmış, Kanun kapsamındaki işlerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün temel olduğu belirtilmiş ve istisnai olarak sadece Kanun'un 51'inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yaptırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu 51'inci maddenin (g) bendinde ise *"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi"*nin pazarlık usulü ile ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Kanun'da geçen "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadeleri ile hazineye ait olan taşınmazlar tarif edilmekte olup, belediyelerin veya belediye şirketlerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Kanun'un diğer maddelerinde yer alan "idare" kavramı yerine 51/g maddesinde "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Hatta aynı maddenin (f) bendinde yine "idare" kavramına yer verilmiştir. Kanun'a tabi kurumlar için "idare" kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" ibaresi yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunun" ibarelerine yer verilmiş olması bu maddenin başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini göstermektedir.

Belediye mülkiyetinde olup da 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı madde kapsamında şirkete ihalesiz olarak devredilen yerlerin şirket tarafından ihalelerinin, 2886 sayılı Kanun'daki şartlar dikkate alınarak açık teklif usulü veya kapalı teklif usulü ile yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması

Büyükşehir statüsüne kavuşmadan önce ihalesiz olarak veya süresiz ihaleli verilen (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri ile il içi taşımayla ilgili "D4 Yetki belgeli" yolcu taşımacılarına yönelik toplu ulaşım haklarının Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da benzer şekilde sürdürüldüğü görülmüştür.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.",

(p) bendinde;

"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.",

ikinci fıkrasında ise;

"(...)(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir.

(...)"

Hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(...)

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

(...)

Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz"

denilerek büyükşehir olunmadan önce 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi hükümlerince il ve ilçe trafik komisyonlarına tanınan yetkiler Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) devredilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmenin belediyelerin yetkisi dahilinde olduğu, bu hizmeti Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde yer alan, *"(...) belediyelerin (...) satım, Hizmet (...), kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür."* hükmüne göre toplu taşıma hakkının ihale ile verilmesi gerekmektedir. Aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, *"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 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." hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

www.balioglu.net

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı;

"(...)

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

(...)

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği"

Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı ise;

"(...)

Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağının kabulü gerekmektedir."

şeklindedir.

İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde, toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu açıktır. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat verme veya hizmet satın alma usullerinden biri ile Belediye tarafından üçüncü kişilere gördürülmesi de mümkündür. Ancak bu hakkın ihale yoluyla rekabete uygun, saydam ve sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin bu hakkını mevzuata uygun şekilde ihale yapmadan doğrudan meclis, encümen veya belediye başkanı kararına dayanarak ve süresi belli olmayacak şekilde dağıtması, satması, devretmesi veya her ne surette olursa olsun kullandırması mümkün değildir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat ve hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda

www.balioglu.net

öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Toplu ulaşım hatları ile ilgili yapılan incelemede;

Manisa İlinin 01.04.2014 tarihi itibariyle Büyükşehir statüsüne dönüşmesi il mülki sınırlarının Büyükşehir Belediye sınırları olarak belirlenmesi sonrasında Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığınca Manisa il içi taşımayla ilgili ilgili olarak verilen "D4 Yetki belgeli" yolcu taşımacıları ile il/ilçe belediyeleri tarafından şehir içerisinde toplu taşıma yapan ve (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri Büyükşehir Belediye Başkanlığına devredilmiştir.

Bu bağlamda; Mahallelerden (Köy) il/ilçe merkezlerine, ilçelerden ilçe/il merkezine yolcu taşımacılığı yapmak üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca D4 Yetki belgesi verilen yaklaşık 1.350 taşımacı; bunun dışında Manisa merkezde 168, Turgutlu merkezde 40, Salihli merkezde 36, Alaşehir merkezde 20, Kula merkezde 1, Akhisar merkezde 32, Soma merkezde 28 olmak üzere toplam 325 adet ilgili Belediyeler tarafından (D) plaka tahsis edilmiş Özel Halk Otobüsü Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.

www.balioglu.net

2015 yılında Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığınca yaptırılan Ulaşım Master Planları çerçevesinde hazırlanan ve UKOME'nin muhtelif tarihli kararları ile kabul edilen Toplu Taşıma Hatlarının Optimizasyonu raporlarına göre (D4) yetki belgeli taşımacılar ile (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri faaliyette bulundukları ilçe içerisinde kurulan gelir havuzları içerisinde tek çatı altına alınarak, araçların kapasiteleri, günlük sefer sayıları, araç başı taşınan yolcu sayısı ile araç başına kat edilen mesafeler gibi kriterleri göz önüne alınarak optimize edilmiştir. Bu çerçevede (D4) yetki belgeli taşımacılık yapan araç sayısı 479'a, (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri sayısı 325'e düşürülerek toplam toplu ulaşımdaki araç sayısı 804'e indirilmiştir. Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde toplu taşıma hizmeti yürüten özel kooperatiflerin toplu taşıma araçlarına ait iş işlem ve işleyişleri; merkezlerde faaliyet gösteren (D) Plaka Tahsisli Özel Halk Otobüsleri UKOME tarafından çıkartılan ve aynı zamanda UKOME'nin 2016/22 Sayılı Kararı olan "(D) Plaka Tahsisli Özel Halk Otobüsleri Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge", (D4) yetki belgesinden dönüştürülen ve mahalleler ile ilçe/ilçeler arasında yolcu taşımacılığı yapan otobüsler ise UKOME'nin 2016/25 sayılı kararı olan "Karayolu Özel Toplu Taşıma Otobüsleri Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge" hükümlerine göre düzenlenmiştir.

Uygulama, toplu taşıma araçlarına her 2 yılda bir taşıma sözleşmesi yapılarak çalışma ruhsatı verilmesi şeklinde yürütülmektedir. Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini ancak Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın ihalesiz kullandırılması kabul edilebilir bir uygulama olarak görülmemektedir.

04.05.2021 tarih ve 31474 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı ile aynı durumda olan bir başka belediye tarafından hat tahsislerinin bulgumuzda belirtilen aynı sebeple iptal edilmesi sonucunda Anayasa Mahkemesi tarafından mülkiyet hakkının ihlal edildiğine dair karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından müdahalenin ihlal oluşturup oluşturmadığı değerlendirilirken kanunilik, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülebilirlik ilkeleri esas alınarak karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararda Anayasa'nın 13'üncü ve 35'inci maddeleri uyarınca mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabileceği, ancak mülkiyet hakkına yapılan bir müdahalenin ölçülü olabilmesi için ise bu müdahalenin keyfî ve öngörülemez nitelikte olmamasının gerektiği ifade edilmiştir. AYM'nin vermiş olduğu kararın içeriği incelendiğinde somut olayda iptal edilen minibüs hattı tahsisinin ihalesiz olarak verildiği ve hâlihazırda bu hatta çalışmak isteyebilecek kişilere de bu imkânın tanınması gerektiği nazara alındığında müdahalenin gerekli olmadığı söylenemeyeceği belirtilmiştir. Ancak hali hazırda bu hatları işleten kişilere herhangi bir süre ve imkan tanımadan hat tahsislerinin iptal edilmesinin hat tahsisi yapılan kişiler yönünden öngörülemez bir durum olduğu, İdarenin herhangi bir uyarı yapmadan ve geçiş süreci de öngörmeden yaptığı bu işlemin bütün külfetinin minibüs hatlarını işleten bu kişilere yüklenmesi sonucunu doğurduğu ifade edilmiştir.

AYM kararının sonucunda; minibüs hatlarının herhangi bir süre ve imkân tanınmadan iptal edilmesi, bu hatları işleten kişilere öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklediği ve mülkiyet hakkı ile kamu yararının arasında olması gereken adil dengenin minibüs hatlarını işleten kişiler aleyhine bozulduğu belirtilmiştir.

AYM, otobüs ve minibüs hatlarının ihalesiz ve süresiz olarak kişilere tahsis edilmesini kamu yararı açısından uygun bulmamakta ancak bu hat tahsislerinin iptal edilmesi noktasında ölçülülük ilkesine uygun davranılarak hat sahibi kişilere belirli bir süre ve imkân tanınarak bu işlemin yapılması gerektiğini ifade etmektedir.

www.balioglu.net

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılıncaya kadar geçecek süre zarfında hat tahsis edilen kişilere belirli bir süre ve imkan tanınarak, plan ve program dahilinde, toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının da mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Ayrıca Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren toplu ulaşım araçlarının, ihale yapılmaksızın kullandırılması ve karşılığında "Güzergâh İzin Belgesi" adı altında alınan ücretlerin vergi mahkemeleri nezdinde açılan davalar neticesinde ilgililere iade edildiği ve bu ücretin Belediye gelir tarifesinden kaldırıldığı görülmüştür. Vergi mahkemesinin "Güzergâh İzin Belgelerinin" iadesi yönünde karar almasının sebebi, Belediyece, bu ücretin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine istinaden alınmış olması ancak Belediyece alınmış olan bu ücret karşılığında herhangi bir hizmetin sunulmamış olmasıdır.

www.balioglu.net

Toplu ulaşım hatlarının bu şekilde ihalesiz olarak yıllardır kullandırılması hem yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte hem de Belediyenin önemli bir gelir kaynağından mahrum kalmasına sebep olmaktadır. Toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesinde mevzuata aykırılığı giderecek şekilde ihale yapılması zorunluluğu bulunmaktadır.

BULGU 8: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan 29 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullandırıldığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

(...)"

Hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

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

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

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

tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

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

Tablo 12: Ecrimisil Alınan Yerlerin Listesi

Taşınmazların Adresi
Akhisar İlçesi İnönü Mahallesi Nuri Giyik Sanayi Sitesi **19** Adet Taşınmaz
Sarıgöl İlçesi Geçici Otogar Alanında Bulanan **5** Adet Konteyner
Soma İlçesi 13 Eylül Parkı **3** Adet Taşınmaz
Şezhadeler İlçesi 2. Anafartalar Mahallesi 1531 Sokak No: 3 Adresinde Mevcut Karting Sahası
Yunusemre İlçesi Laleli Mahallesi Laleli Çamlık İçi Parkı Taşınmaz

www.balioglu.net

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan ve yukarıdaki tabloda ayrıntısı yer alan 29 adet taşınmazın ihale edilmeksizin ecrimisil yöntemiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından verilen cevaptan Ecrimisil karşılığında kullandırılan taşınmazlardan bir kısmının Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin "Parsel kullanım fonksiyonlarına göre yapılaşma koşullarına" başlıklı 19. maddesine istinaden inşa edilen taşınmazlar olduğu anlaşılmışsa da Yönetmeliğinin 1'inci maddesinde, bu Yönetmeliğin amacının; plan, fen, sağlık ve sürdürülebilir çevre şartlarına uygun yapı ve yapılaşma ile projelendirmeye ve denetime ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiş, Yönetmeliğin 19'uncu maddesinde ise Yönetmelikte tanımlanan kullanım alanlarına ilişkin olarak yapılaşma koşullarına yer verilmiştir. Yönetmeliğin amacı ve 19'uncu maddesi incelendiğinde yapılaşmaya ilişkin düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Bu Yönetmelik kapsamında inşa edilen yerlerin kiraya verilmesine ilişkin hukuki düzenlemeler ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 19'uncu maddesine istinaden inşa edilen yerlerin ihalesiz olarak encümen kararı ile kullandırılması hukuken kabul edilebilir değildir.

Bulguda yer alan taşınmazlardan bir kısmı ise 2464 sayılı Kanun'un 52'nci maddesinde düzenlenen işgal harcına dayanılarak kullandırılan taşınmazlardır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesine göre alınacak olan işgal harcının koşulları ve tutarı Kanunda açık şekilde sayılarak belirtilmiştir. Buralardan, bedeli işgal harcının çok üstünde olacak şekilde işgal harcı tahsil edilmesi hukuki dayanaktan yoksundur.

Bu itibarla Belediyenin, kendi mülkiyetinde bulunan taşınmazları, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu durum, 2886 sayılı Kanun'un ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ilkesine aykırılık teşkil ettiği gibi Belediyenin gelir kaybına da neden olmaktadır.

BULGU 9: Mevduattan Elde Edilen Faiz Gelirlerinin Bütçe Hesaplarına Brüt Tutarlar Üzerinden Kaydedilmesi

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesinin vadeli mevduat hesaplarından elde ettiği faiz gelirlerinin bütçe hesaplarına brüt tutarlar üzerinden kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 102 Banka Hesabının işleyişinin açıklandığı 57'nci maddesinde, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının bu hesaba, tevkifat tutarlarının 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedileceği, Banka hesabına aktarılan tutarın tamamının aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik hükmünden anlaşılacağı üzere tahakkuk eden ve Belediyenin hesaplarına aktarılan mevduat faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmış hali ile bütçe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediyenin yevmiye kayıtlarında yapılan incelemede, mevduat faiz gelirlerinin net tutarlarının 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilmesi gerekirken brüt tutarların kaydedildiği ve bu suretle hatalı uygulamaya sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Mevduat faiz gelirlerinin net tutar yerine brüt tutar üzerinden bütçe hesaplarına gelir kaydedilmesi sebebiyle 800 Bütçe Gelirleri ve 805 Gelir Yansıtma Hesabı olması gerekenden 713.916,23 TL fazla olarak mali tablolarda yer almaktadır.

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Belediye Şirketine İşletilmek Üzere Verilen Yerlerin Devir Bedellerinin Düşük Belirlenmesi ile Şirket Tarafından Bu Yerlerin Pazarlık Usulü İle Kiralanması	2019	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 6'ncı maddesinde "Şirkete Devredilen Yerlerin Devir Bedellerinin Düşük Belirlenmesi ile Şirket Tarafından Bu Yerlerin Pazarlık Usulü İle Kiralanması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyenin İşlettiği Kreşe Ait Giderlerin Bütçeden Karşılanması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, kreş ücretlerinde artış yapıldığı ve gelir-gider dengesini takip amacıyla ayrı kurumsal bütçe kodları tanımlandığı anlaşılmış ve bulguya ilişkin hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Elektrikli Otobüslerin Tamamının Aktif Kullanılamaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, otobüslerin kabul iş ve işlemlerinin tamamlandığı, ruhsat işlemlerinin yapıldığı, kamu hizmetine sunulduğu anlaşılmış ve bulguya ilişkin hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Mal ve Hizmet Alımlarında Pazarlık	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, salgın koşullarından kaynaklanan ve

www.balioglu.net

Usulü İhale Yönteminin Yaygın Bir Şekilde Kullanılması			ivedilikle yapılması gereken işlemler dışında pazarlık usulünün kullanılmamasına özen gösterildiği görülmüştür.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2019	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 4'üncü maddesinde, "Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır
Reklamla İlgili Materyallerin Belediye Şirketine İhalesiz Kullandırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde, "Reklamla İlgili Materyallerin Belediye Şirketine İhalesiz Kullandırılması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Spor Tesislerinin Kullanımına İlişkin Herhangi Bir Karar Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, gerekli izinler alınarak iki tesisin Büyükşehir Belediye Spor Kulübü Derneğine devrinin yapıldığı, iki tesisin de belediyenin şirketi olan BESOT'a devredildiği ve protokol ve teslim çalışmalarının devam ettiği, tesislerin vatandaşların kullanımına açıldığı anlaşılmış ve bulguya ilişkin hususun yerine getirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Tıbbi Atıkların Toplanması Taşınması ve Sterilize Edilmesi İşi Kapsamının Değişmesine Rağmen Sözleşme Bedelinin Buna Uygun Olarak Uyarlanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, konuyla ilgili bir komisyon oluşturulduğu, yapılan hesaplama ile bulunan tutar kadar yüklenici ortaklıktan ilave bedel ödemesinin talep edildiği, yüklenicinin buna itiraz ettiği, tahakkuk işleminin yapıldığı ancak yüklenicinin İdare aleyhine dava açtığı anlaşılmış ve bulguya ilişkin hususun yerine getirilmesi için gerekenlerin yapıldığı görülmüştür.
Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, 2019 yılında yer alan bulguya istinaden İdarenin ecrimisil tahsil ederek kullandırdığı taşınmazların bir kısmı hakkında gerekli çalışmaların yapılarak ecrimisil yöntemine son verildiği görülmüştür. Bulguya ilişkin husus kısmen yerine getirilmiş olmakla birlikte ecrimisil yöntemiyle idare edilen taşınmazlar halen mevcuttur. Bu husus, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 8'inci maddesinde, "Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net

Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 1'inci maddesinde, "Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, sigorta poliçeleri muafiyet oranının yasal sınırlar içinde uygulandığı anlaşılmış ve bulguya ilişkin hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde peşin tahsil edilen kira gelirlerinin dönem ayırıcı hesaplarda izlenmeye başlandığı görülmüş ve kira alacakları açısından bu düzeltme yapılmıştır. Ancak peşin tahsil edilen geçiş hakkı bedelleri ile ilgili olarak dönem ayırıcı hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir. Bu husus, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünün 6'ncı maddesinde, "Peşin Tahsil Edilen Geçiş Hakkı Bedelinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde, tahsis edilen ve tahsisli kullanılan

www.balioglu.net

Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi			taşınmazlar için ilgili varlık hesaplarında düzeltme kaydı yapıldığı anlaşılmış ve bulguya ilişkin hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi ile Kurumun Kullanımında veya Yönetiminde Bulunan Taşınmazların Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünün 7'nci maddesinde, "Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi ile Kurumun Kullanımında veya Yönetiminde Bulunan Taşınmazların Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net