



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA SİNCAN BELEDİYESİ
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2017

İÇİNDEKİLER

1.KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	10
8.EKLER.....	34

TABLolar	
Tablo 1: Mukayeseli Gider Tablosu.....	1
Tablo 2: Mukayeseli Gelir Bütçesi	2
Tablo 3 : Belediye Taşınmaz Tahsis Tablosu.....	8

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Ankara Sincan Belediyesinde mali iş ve işlemler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Kurumun 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin mukayeseli gider ve gelir bütçeleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo1: Mukayeseli Gider Tablosu

	2015 Bütçesi	Gerçekleşme Miktarı	2016 Bütçesi	Gerçekleşme Miktarı
Personel Gideri	28.473.746,00 TL	24.795.615,06 TL	29.012.160,18 TL	27.649.959,36 TL
SGK Dev. Prim Giderleri	4.849.840,00 TL	3.838.086,34 TL	4.751.669,97 TL	4.582.230,53 TL
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	79.198.414,00 TL	76.588.059,07 TL	78.777.300,00 TL	94.017.235,08 TL
Faiz Giderleri	1.750.000,00 TL	1.757.118,88 TL	820.000,00 TL	819.258,89 TL
Cari Transferler	4.658.000,00 TL	4.545.925,61 TL	4.808.569,85 TL	5.312.630,48 TL
Sermaye Giderler	34.070.000,00 TL	18.135.438,45 TL	43.830.300,00 TL	23.860.428,41 TL
Sermaye Transferleri	0,00 TL	0,00 TL	0,00 TL	0,00 TL
Borç Verme	0,00 TL	0,00 TL	0,00 TL	0,00 TL
Yedek Ödenek	17.000.000,00 TL		18.000.000,00 TL	
TOPLAM	170.000.000,00 TL	129.660.243,41 TL	180.000.000,00 TL	156.241.742,75 TL

Tablo2: Mukayeseli Gelir Bütçesi

	2015 Bütçesi	Gerçekleşme Miktarı	2016 Bütçesi	Gerçekleşme Miktarı
Vergi Gelirleri	57.726.000,00 TL	42.974.700,55 TL	48.642.000,00 TL	49.177.626,24 TL
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.527.000,00,00 TL	2.483.581,76 TL	3.020.000,00 TL	2.139.119,02 TL
Alınan Bağış ve Yardımlar	-	-	-	-
Diğer Gelirler	91.347.000,00 TL	105.602.184,21 TL	126.388.000,00 TL	123.634.209,73 TL
Sermaye Gelirleri	15.500.000,00 TL	4.963.001,91 TL	2.050.000,00 TL	2.045.674,99 TL
Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-
Toplam	170.100.000,00 TL	156.023.468,43 TL	180.100.000,00 TL	176.996.629,98 TL
Tahsilattan Red ve İadeler	-100.000,00 TL	-843.891,47 TL	-100.000,00 TL	-158.638,75 TL
TOPLAM	170.000.000,00 TL	155.179.576,96 TL	180.000.000,00 TL	176.837.991,23 TL

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,

- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Geçici Kabulü Yapılan İşlerin İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Yapılmakta Yatırımlar Hesabında izlenen işlerden geçici kabulü yapılanların ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204 üncü maddesinde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin olarak;

“ (1) Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.”

Denilmektedir.

Yine aynı Yönetmeliğin 205 inci maddesinde hesabın işleyişine ilişkin olarak;

“(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

1) Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

...”

Denilmektedir.

Belediye tarafından geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ilgili maddi duran varlık hesabına borç, Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabına alacak kaydı yapılmamış, bu hesaptaki tutarlar kesin kabul tarihinde ilgili olduğu maddi duran varlık hesabına aktarılmıştır.

Sonuç olarak, geçici kabulü yapılan işlerin ilgili varlık hesaplarına aktarılması gerekirken yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmesi nedeniyle kurumun mali tablolarında “Maddi Duran Varlıklar” hesap alanını, ilgili varlık hesaplarına aktarılması gereken toplam tutar kadar doğruluğu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Geçici kabulü yapılan işlerle ilgili 02.03.2017 tarih ve 950 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişiyle maddi duran varlıklar hesaplarına aktarım işleminin yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Düzeltme işleminin 2017 yılında yapılması nedeniyle denetimi yapılan 2016 yılı mali tablolarda ilgili maddi duran varlık hesaplarının söz konusu tutar kadar eksik gösterildiği, değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Belediye tarafından, maddi duran varlıkları arasında yer alan binalar ile yeraltı ve yerüstü düzenleri için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın niteliğini belirleyen 202 nci maddesinde:

“(1) Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.”

Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin hesabın işleyişini düzenleyen 203 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise;

“ Maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.”

Denilmektedir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar" başlıklı 3 üncü maddesine göre Yerüstü ve Yeraltı Düzenleri Hesabı ile Binalar Hesabında yer alan varlıklar amortismana tabidir.

Yapılan incelemede, belediye tarafından Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında yer alan varlıklar ile Binalar Hesabında yer alan varlıklar için herhangi bir kayıt yapılmadığı görülmüştür. Kurum bilançosunun aktifinde yer alan yerüstü ve yeraltı düzenleri ile binalara amortisman ayrılmaması bu varlıkların gerçek değerleriyle mali tablolara yansımamasına neden olmaktadır.

Belediyenin envanterinde bulunan yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binalara, Genel Tebliği'nde yer alan süre ve oranlarda amortisman ayrılmaması ve Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na kaydedilmemesi nedeniyle kurumun mali tablolarında "Maddi Duran Varlıklar" hesap alanını, birikmiş amortisman kaydı yapılmayan toplam tutar kadar doğruluğu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yerüstü ve Yeraltı Düzenleri Hesabı ile Binalar hesabının 2016 yılı amortismanları işlenmemiş olduğu tespit edilmiştir. Daha önceki yıllarda maddi duran varlıklar için amortisman ayrıldığı 2016 yılında program yenilemesi yapıldığı ve burada devir işlemlerinin otomatik yapılacağı planlandığı halde yetişmeyen programda sehven tarafımızdan amortisman ayrılmamıştır. 2017 mali yılında ilgili hesapların amortismanlarına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Maddi duran varlıkları arasında yer alan Binalar ile Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri için amortisman ayrılmamasının programın yetiştirilememesi nedeniyle sehven yapılamadığı ifade edilmiş olup konunun devam edip etmediği müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 3: Belediyeye Tahsis Edilmiş Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Ankara Defterdarlığı tarafından Belediyeye tahsis edilmiş toplam dört taşınmazın muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Belediyeye tahsis edilmiş olan arazi ve arsaların kaydına ilişkin olarak Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 188 inci maddesinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabın niteliğine ilişkin olarak;

“(1) Arazi ve arsalar hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.”

Denilmektedir.

Aynı yönetmeliğin 189 uncu maddesinde hesabın işleyişine ilişkin olarak;

“(5) Tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilir”

Denilmektedir.

Belediyeye tahsis edilmiş ve toplam değeri 15.128.737,40 TL olan ve aşağıda tabloda ayrıntısına yer verilen taşınmazların söz konusu Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak ilgili varlık ve özkaynak kayıtlarına alınmaması nedeniyle kurum mali rapor ve tablolarında “Özkaynaklar” ile “Maddi Duran Varlıklar” hesap alanlarının doğruluğu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Tablo 3: Belediye Taşınmaz Tahsis Tablosu

Taşınmazı Tahsis Eden İdare	Taşınmaz Tahsisi Yapılan İdare	Taşınmazın Cinsi	Taşınmazın Değeri
Maliye Bakanlığı	Sincan Belediyesi	Arsa	592.660,00 TL
Maliye Bakanlığı	Sincan Belediyesi	Arsa	13.349.865,40 TL
Maliye Bakanlığı	Sincan Belediyesi	Tarla	972.432,00 TL
Maliye Bakanlığı	Sincan Belediyesi	Arsa	213.780,00 TL

Kamu idaresi cevabında; 05.05.2017 tarih ve 2277 yevmiye numarası ile muhasebe işlem fişinde tahsis işlemine ilişkin muhasebeleştirme kaydının yapılmış olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Düzeltme işleminin 2017 yılında yapılması nedeniyle denetimi yapılan 2016 yılı mali tablolarında arazi ve arsalar ile net değer hesaplarının söz konusu tutar kadar eksik gösterildiği, değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sincan Belediyesi 2016 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının Hatalı Kayıtlarla Kapatılması

Belediye tarafından 2015 yılında Birinci Hava İkmal Bakım Merkez Komutanlığı Döner Sermaye Genel Müdürlüğü'ne 151.596,96 TL tutarında verilen iş avansı/kredinin süresinde mahsup edilmemesine karşın izleyen mali yılda (2016) Kişilerden Alacaklar hesabında takip edilmediği anlaşılmıştır.

İlgili muhasebe kayıtları incelendiğinde; Döner Sermaye Genel Müdürlüğü'ne 2015 yılında verilen 151.596,96 TL tutarındaki kredinin, Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler hesabıyla izleyen yıl hesaplarına devredilerek Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir.

Bütçe dışı avans ve krediler hesabını işleyişine ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 138 inci maddesinde;

“ (1) Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Yılı bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanlar bu hesaba borç, ilgisine göre 160-İş Avans ve Kredileri Hesabı veya 161-Personel Avansları Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

...

3) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan süresi içerisinde kapatılmayanlar bu hesaba alacak, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.”

Denilmektedir.

Yukarıda ayrıntılı açıklanan ilgili mevzuatı gereği, zamanında kapatılmayan avans ve krediler hesabında yer alan tutarların Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılarak

takibinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 27.03.2017 tarih ve 1477 numaralı yevmiye kaydı ile 140.02 Kişilerden Alacaklar Hesabına alınmış olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Süresinde mahsubu yapılmayan 151.596,95 TL tutarındaki iş avansının kişilerden alacaklar hesabına alındığı ve takibi yapıldığı anlaşıldığından denecek kalmamıştır.

BULGU 2: İdarenin Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu Hazırlanması İşinin Hizmet Alımı Suretiyle Gördürülmesi

Belediyenin yardımcı muhasebe hizmeti kapsamında; 2016 Yılı Strateji Geliştirme, Stratejik Planlama İzleme, Değerlendirme ve Raporlama, 2015 Yılı Faaliyet Raporu Hazırlama, 2017 Yılı Performans Programı Hazırlanma, İç Kontrol Projesi 2016 Yılı Çalışmaları, 2016 Yılı mali durum Analizi, Yatırım Programı ve 2016 Yılı Gelir Takip ve Tarama İşine yönelik çalışmalarının hizmet alımı suretiyle yaptırıldığı görülmüştür.

Bu raporların hazırlanması ile ilgili olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'unun 11 inci maddesinde üst yöneticilere sorumluluklar yüklenmiş olup bu sorumlulukla ilgili olarak;

“Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. (Mülga ikinci cümle: 3/10/2016-KHK-676/69 md.)

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler”

Denilmektedir.

Yine aynı Kanunun “Mali Hizmetler Birimi” adı altında düzenlenen 60 ıncı maddesinde ise:

“Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

a) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.

b) İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirme

c) Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.

d) Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak.

e) İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.

f) Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek.

g) Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak.

h) İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek.

i) İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak.

j) İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.

k) Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.

l) Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek.

m) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.

n) Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir.

...”

Denilmektedir.

Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun hazırlanması işinin danışmanlık hizmet alımı kapsamında gördürülmesinin mümkün olmadığı, mali hizmetler birimi altında yürütülmesi gerektiği, 5018 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinden anlaşılmaktadır.

Danışmanlık Hizmet alımı kapsamında gördürülen yardımcı muhasebe hizmeti alımının ilgili mevzuat gereği belediyenin mali hizmetler birimi eliyle yürütülmesi gereken işlerden sayılması dolayısıyla söz konusu hizmet alımının mevzuata aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuzda Stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve iç kontrol çalışmaları bir bütün olarak değerlendirilmektedir.

5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun 55 maddesine dayanarak 26.Aralık 2007 tarih 26738 sayılı resmi gazetede yayınlanan 'kamu iç kontrol standartları tebliğinin' 2.ana bileşeni ve 5. Standardında;

“İdareler, faaliyetlerini, amaç, hedef ve göstergelerini ve bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları kaynakları içeren plan ve programlarını oluşturmalı ve duyurmalı, faaliyetlerinin plan ve programlara uygunluğunu sağlamalıdır.

Bu standart için gerekli genel şartlar:

5.1. İdareler, misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamalıdır.

5.2. İdareler, yürütecekleri program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamalıdır.

5.3. İdareler, bütçelerini stratejik planlarına ve performans programlarına uygun olarak hazırlamalıdır.

5.4. Yöneticiler, faaliyetlerin ilgili mevzuat, stratejik plan ve performans programıyla belirlenen amaç ve hedeflere uygunluğunu sağlamalıdır.

5.5. Yöneticiler, görev alanları çerçevesinde idarenin hedeflerine uygun özel hedefler belirlemeli ve personeline duyurmalıdır.

5.6. İdarenin ve birimlerinin hedefleri, spesifik, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili ve süreli olmalıdır.” denilmektedir.

Stratejik plan, performans programı faaliyet raporlarının hazırlanması iç kontrol sistem gereklilikleri arasında yer almaktadır.

Buna göre stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin nasıl gerçekleştirileceği yöntem olarak iç kontrol sistem prosedürlerinde tanımlanmış ve dokümente edilmiştir.

Stratejik planda kurumun gelecekte ne yapacağı;

Performans programında stratejik planın bir yıllık süre zarfında yapacaklarını içermektedir.

İç kontrol sistemi ise bu işlerin nasıl yapılacağını uluslararası norm ve yöntemlere göre tanımlanmış prosedür edilmesi ve dokümente edilmesidir. Buradan çıkan sonuç stratejik plan performans programı ve faaliyet raporları ile iç kontrol işleyiş bakımından birbirleriyle ilişkili bir bütünlük arz etmektedir.

İç kontrol sistemi yönetim anlayışında proaktif yaklaşımı içerdiğine ve kamu kuruluşlarından yeni bir uygulama şekli olmasından dolayı nitelikli, donanımlı, konuya vakıf yetkin eleman ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç eğitim ve danışmanlık hizmet alımıyla

karşılanmaktadır.

Maliye bakanlığının iç kontrol standartlarıyla ilgili belirli aralıklarla kamu kurumlarına gönderdiği genelgelerden anlaşıldığına göre kamu iç kontrol standartları eylem planını ilk defa hazırlayıp gönderen kurumlar arasında yer almaktayız.

Birçok kurum henüz eylem planını göndermemiş iken belediyemiz 2010 yılından beri eylem planının gereklerini yerine getirmiş ve sahada uygulanmasını sağlamıştır.

Kamu iç kontrol standartlarını 5. Ana bileşen 17. Standardında belirtildiği üzere, 'kamu iç kontrol standartları yılda en az 1 kez değerlendirilmesi öngörülmektedir.

Belediyemiz her yıl gelişen ve değişen ihtiyaçlara göre iç kontrol sisteminde gerekli gözden geçirme, değerlendirme ve revizyonları yapagelmektedir.

Kurumsal gelişimimize büyük fayda sağlayan Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu ve İç Kontrol çalışmalarının belediyemizde yürütülmesinde personel eksikliği de göz önünde bulundurulduğunda hizmet alımına başvurmamız en doğal yol olarak görülmektedir. Ayrıca yapılan hizmet alımının niteliği sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlı kalmaktadır. Bu hizmetlerin yürütülmesinde belediyemiz çalışanlarının doğrudan katılımı sağlanmıştır. Bu amaçla çalışmaları yürütecek bir proje grubu her birimde en az iki kişi olacak şekilde resmi yazışmalarla belirlenmiştir.

Bahsi geçen hizmet alımı teknik şartnamesinde de belirtildiği üzere teknik konularda uzman görüşleri ve değerlendirmelerinin raporlanması sağlanmıştır.

Biz, kanunilik, şeffaflık, güvenilirlik ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereğince görevini zamanda eksiksiz yerine getiren ve bu doğrultuda çalışmalarını yürüten ve raporlayan başarılı bir kurum olarak hizmet vermekteyiz. Yaptığımız çalışmalarda kurum zararı oluşturmamıştır."

Denilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlanması işinin hizmet alımı suretiyle yaptırılmasına ilişkin olarak; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'unun 11 inci maddesinde üst yöneticilere sorumluluklar yüklenmiş olup bu sorumluluğun yerine getirilmesinin gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu idaresi cevabında, "*Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği*"ni dayanak göstererek bu raporların hazırlanma gerekçelerini ve hazırlanma sürecinden bahsetmekte ve iç kontrol sisteminin işleyişi ve süreci ile ilgili bilgiler verilmektedir. Ancak bu raporların hizmet alımı süretiyle yapılma gerekçesini hazırlanan bu raporların "yeni bir uygulama şekli olmasından dolayı nitelikli, donanımlı, konuya vakıf yetkin eleman ihtiyacının ortaya çıkmasını" dayanak göstermektedir.

Ancak Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun hazırlanması işinin danışmanlık hizmet alımı kapsamında gördürülmesinin mümkün olmadığı, mali hizmetler birimi altında yürütülmesi gerektiği, 5018 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinden anlaşılmaktadır.

Danışmanlık Hizmet alımı kapsamında gördürülen yardımcı muhasebe hizmeti alımının ilgili mevzuat gereği Belediyenin mali hizmetler birimi eliyle yürütülmesi gereken işlerden sayılması dolayısıyla söz konusu hizmet alımının mevzuata aykırı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 3: Gecekondu Fonunun Oluşturulmaması

775 sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının teşkil ettirilmediği, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazlarının satış bedellerinden aktarılması gereken payın, fon hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

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

775 sayılı kanunun 13 üncü maddesinde aynen:

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

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

b) *Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin*

yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

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

Denilmektedir.

Yukarıda mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanununun 13 üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

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

Denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Fonun teşkili ve muhasebeleştirilmesine ilişkin “Belirli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar” başlıklı 18 inci maddesinin ikinci fıkrasında aynen:

“20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun 12 nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanır.”

Denilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 4706 sayılı Kanunun 5 inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye aktarılması gereken payların tahakkuk ve takibine ilişkin Belediye

tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür. Hazine tarafından toplu olarak gönderilen tutarların tamamı 800.05.02.08.99 nolu “Mahalli İdarelere Ait Diğer Paylar Hesabı”na kaydedilmektedir. 2016 yılında, ilgili madde kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye gönderilen %10’luk fon payı tutarı ile %30’luk pay tutarı toplamı 2.567.119,87 TL’dir. Fon hesabına aktarılması gereken %10’luk orana isabet eden 693.816,18 TL’lik tutarın 362.01.99 nolu “Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabı”na alınmayarak tamamının 600.05.02.08.99 Mahalli İdarelere Ait Paylar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

693.816,18 TL’lik tutarın 362.01.99 nolu “Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabı”na aktarılarak muhasebeleştirilmesi ve takibinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "4706 Sayılı yasa kapsamında satışı yapılan taşınmazların bedeli hazinece tahsiline müteakip payları hesabımıza aktarılmakta ise de hangi satışın peşin tahsil edildiği, hangi payın taksitle tahsil edildiği ve gönderilen payın hangi parsel ile ilişkin olduğu hususu idaremize bildirilmediğinden bulguda söz konusu olan %10’luk Gecekondu Önleme Fonunun payının düzenli işlenmesi söz konusu olmamaktadır. Nitekim sunulan dekontlardan da anlaşılacağı üzere %30’luk pay Gelirleri hesabımıza aktarılan tutarlar kayda aktarımı gerçekleşmesine göre hesaba alınmıştır. 5216 büyükşehir kanununun 7 maddesinin e bendinde belirtilen ve buna istinaden belediye kanunu 63 ve 70 maddesine göre kullanılmak üzere belediyelerin arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi kiralanması ve satışına dair genel yönetmenliğin 23. Maddesinde büyükşehir uygulamasında bu yetkiler büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir olup ilgili müdürlük tarafından hazırlanacak iç yönetmenliğin belediye meclise sunulmasından sonra ilgili yönetmeliğin 16 maddesine göre çerçevesi belediye meclisinin onayıyla çıkan yönetmenlik sonucunda uygulamaya girer."

Denilmiştir

Sonuç olarak Gecekondu Kanunu Hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının teşkil ettirilmediği, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazlarının satış bedellerinden aktarılması gereken payın, fon hesabına kaydedilmemesine ilişkin olarak:

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun “*Taksitle Ödeme, Satış Bedelinden Pay Verilmesi, Belediyelere Devir*” başlıklı 5 inci maddesi; “... *Belediye ve mücavir alan sınırları*

içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısımdan ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. ...”

Şeklindedir.

Kamu idaresi, Defterdarlıktan gelen paranın; hangi satışın peşin tahsil edildiği, hangi payın taksitle tahsil edildiği ve gönderilen payın hangi parsele ilişkin olduğu hususunda bilgilendirilmediklerinden bahisle Gecekondu fonu hesabının oluşturulmadığını ve bu fona bir para aktarılmadığını ifade etmişlerdir. Oysa ilgili Kanun hükmüne bakarsak idarelerin bu fon hesabının oluşturulması ve fonun takibi açısından bu bilgilere ihtiyacının olmadığı açıkça ortadadır. Kanun da ilgili idarelere bu fon için bankalarda ayrı bir fon hesabı olarak açılmasını ve bu açılan bu hesaba aktarılması gereken %10'luk fon tutarının doğrudan ilgili Defterdarlık tarafından bu hesaba aktarılacağı düzenlenmiştir.

Kamu idaresi ilgili Kanun hükmüne göre öncelikle Gecekondu fonu hesabını açması gerektiği ve belediye sınırları içerisindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden ayrılması gereken payın bu hesaba 775 sayılı Kanun hükümlerine aktarılması gerekmektedir.

Konunun devam edip etmediği müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Katma Değer Vergisi Hesaplarının Kullanılmaması

Belediyenin, Katma Değer Vergisinin konusunu oluşturan ve Belediye için indirim hakkı doğuran işlemler ile mal ve hizmet satışı nedeniyle hesaplanması gereken işler için katma değer vergisi hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin " 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Niteliği" başlıklı 153 üncü maddesinde,

" (1)Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir."

191 no'lu hesabın işleyişini düzenleyen 154 üncü maddesinde ise;

"İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda belirtilmiştir.

a) Borç

Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç, kesintiler 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar veya ilgili diğer hesaplara alacak, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak; diğer taraftan Katma değer vergisi dahil tutar 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir."

Hükümleri yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Niteliği" başlıklı 293 üncü maddesinde,

"(1) Bu hesap, teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için

kullanılır."

391 no'lu hesabın işleyişini düzenleyen 294 üncü maddesinde ise;

"(1) Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Kurumun sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat tutarları 100-Kasa Hesabına veya 102-Banka Hesabına borç, tahsil edilen katma değer vergisi bu hesaba, Katma Değer Vergisi hariç tutar ise 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamı 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Belediye hesaplarında KDV hesaplarının kullanılmaması; belediyenin mal ve hizmet satın alınması nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisini indirim konusu yapamamasına, mal ve hizmetin satılması sırasında alıcılar tarafından ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından hesaplanan katma değer vergisine konu olan işlemler için KDV hesaplamamasına dolayısıyla ödenecek ya da devreden katma değer vergisinin hesaplanamayarak mali tablolarda görünmemesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyeler tarafından “191 – İndirilecek KDV Hesabı”nın nasıl ve hangi koşullar altında kullanılacağı 27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren “Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği”nde ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren “Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği” nin “191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı” başlıklı 153. maddesi;

“(1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı **satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin** üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. **Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe**

kaydında maliyet bedeline ilave edilir.”

Hükmünü içermektedir

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” nin 153. maddesinden anlaşılacağı üzere belediyelerin satın almış olduğu mal ve hizmetler kullanım amacına göre bir ayrıma tabi tutulmuştur. Buna göre belediyeler iki amaç için mal ve hizmet satın almaktadır:

1- **Satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak**

2- **Satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere**

Eğer belediyeler, **satmak üzere ürettikleri** mal veya hizmetin üretim girdisi olarak mal veya hizmet alımı yapmışlar ise ödedikleri tutarın KDV sini “191 – İndirilecek KDV Hesabı” na **kaydedebileceklerdir.**

Ancak belediyeler tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet söz konusu ise ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve “191 – İndirilecek KDV Hesabı” na kaydedilmez. KDV tutarı ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.

Nitekim belediyeler tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmetlerin KDV tutarlarının “191 – İndirilecek KDV Hesabı” na kaydedilmesi Sayıştay tarafından da eleştirilerek bulgu konusu yapılmıştır.

g) 3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesi uyarınca, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel 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 ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri vergiye tabi tutulur.

Diğer yandanda,

2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların

Vergilendirilmesi

2.1. Genel Olarak

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

Gelir Vergisi Kanununun 70 inci maddesi kapsamına giren mal ve hakların kiralanması işlemleri Kanunun (1/3-f) maddesine göre KDV'ye tabidir. Ancak yukarıda sayılan kuruluşların, iktisadi işletmelerine dahil olmayan gayrimenkullerinin kiraya verilmesi işlemleri Kanunun (17/4-d) maddesine göre vergiden istisnadır.

Öte yandan yukarıda sayılan kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşlar, iktisadi işletme olarak mütalaa edilir. Bunların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetleri vergiye tabi tutulur. Bu çerçevede belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olurlar."

Denilmiştir.

Sonuç olarak Katma Değer Vergisi hesaplarının kullanılmaması ile ilgili olarak İdare tarafından; 2016 yılında İndirilecek Katma Değer Vergisi ve Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Konusuna giren teslim ve hizmetlerin ilgili hesaplara kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Örneğin, işletme hakkının devri kapsamında yapılan işyerleri ile ilgili olarak katlanılan giderler için İndirilecek Katma Değer Vergisi ve bu hakkın devri kapsamında Hesaplanan Katma Değer Vergisinin hesaba katılmadan doğrudan ilgili tutar üzerinden kayıtlara alınmıştır.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta işletme hakkının devri kapsamındaki işyerlerinin gayrimenkul kiralaması kapsamında değerlendirilip Gelir Vergisi Kanununun 70 inci maddesi kapsamına giren mal ve hakların kiralanması işlemleri Kanunun (1/3-f) maddesine göre KDV'ye tabidir. Ancak yukarıda sayılan kuruluşların, iktisadi işletmelerine dahil olmayan

gayrimenkullerinin kiraya verilmesi işlemleri Kanunun (17/4-d) maddesine göre vergiden istisna tutmuştur.

KDV Kanununun; 1/1 inci maddesi ile, ticari, sınai, zirai, serbest meslek faaliyeti kapsamındaki teslim ve hizmetler, 1/3-d maddesi ile, müzayede mahallerinde ve gümrük depolarında yapılan satışlar, 1/3-f maddesi ile Gelir Vergisi Kanununun 70 inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemleri KDV ye tabi tutulmuş; 17/4-d maddesi ile de iktisadi işletmelere dahil olmayan gayrimenkullerin kiralanması işlemleri KDV den istisna edilmiştir.

Ancak Kamu idaresi tarafından işletme hakkının devri kapsamında devredilen işyerlerinin(çay ocağı, büfe, otopark ve hal) Kanunun 1/3-d maddesine göre KDV ye tabi tutulması, devir bedeli üzerinden %18 oranında KDV hesaplanması gerekmektedir. Bu işlemde vergiyi doğuran olay; yapılan ihale sonucu işletme hakkının devredilmesine ilişkin sözleşmenin imzalandığı tarihte meydana gelmektedir. Kamu İdaresi tarafından işletme hakkın devri gayrimenkul kiralma işlemi kapsamında değerlendirilerek Katma Değer Vergisi Kanunun 17/4-d maddesine göre istisna kapsamında değerlendirmesi yerinde olmamıştır. Belediye tarafından kiralanılan yerlerin bazılarının Gelir Vergisi Kanununun 70 inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemlerinden işletme hakkının devri kapsamına girdiğinden KDV'ye tabidir.

Bu kapsamda devredilen yerler için işletme hakkının kiralanması kapsamında Katma Değer Vergisi Kanunun 1/3-f maddesine göre KDV'ye tabi tutulacak ve kira bedelleri üzerinden vergilendirme dönemleri itibariyle %18 oranında KDV hesaplanması gerekecektir.

Bulgu konusu edilen hususun önceki yıllarda ilgili hesapların kullanılarak tahsilatların yapıldığı ve beyan edildiği anlaşılmış olup aykırı uygulamanın 2016 yılı iş ve işlemleriyle kayda alınmasından vazgeçildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabı da dikkate alındığında, bulgu konusu hususun devam edip etmediği müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 5: Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin Yetki Verilen Şirketlerden Herhangi Bir Bedel Alınmaması

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği gereğince ambalaj atıklarının beldede

toplanması için verilen imtiyaz hakkının ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verildiği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci, 11'inci ve 12'nci maddelerine dayanılarak çıkarılan "Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği"; ambalaj atıklarının oluşumunun önlenmesi, önlenemeyen ambalaj atıklarının tekrar kullanım, geri dönüşüm ve geri kazanım yolu ile bertaraf edilecek miktarının azaltılmasına, ambalaj atıklarının belirli bir yönetim sistemi içinde, kaynağında ayrı toplanması, taşınması, ayrılmasına ilişkin teknik ve idari standartların oluşturulmasına, yönelik prensip, politika ve programlar ile hukuki, idari ve teknik esasların belirlenmesi gibi amaçlarla 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ambalaj atıklarının yönetimine ait genel ilkelerin belirtildiği yönetmeliğin 5'inci maddesine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Belediyelere çeşitli görevler yüklenmiştir. Bakanlık daha çok işin koordinasyonu ve denetimi gibi konularda yetkilidir.

Bu süreçte belediyeler, ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak zorundadır.

Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre Bakanlığı'ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmek durumundadırlar. Türkiye'de Ambalaj atığı toplama ve ayırma lisansına sahip 363 adet firma bulunmaktadır.

Uygulamada, ambalaj üreticileri mevzuat gereği aralarında birleşerek kar amacı gütmeyen ÇEVKO, TÜKÇEV gibi vakıflar kurmuşlar, yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu şekilde yerine getirme yoluna gitmektedirler. Bunlara yetkilendirilmiş kuruluş denilmektedir. Belediye-Yetkilendirilmiş Kuruluş ve Çevre Lisanslı bir şirket arasında üçlü sözleşme yapılmakta, söz konusu şirkete ambalaj atıklarıyla ilgili imtiyaz hakkı belediye tarafından verilmekte, söz konusu şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura etmekte ve ücretini ondan almakta, ayrıca söz konusu atıkları geri dönüşüm amacıyla satmakta ve iki türlü gelir elde etmektedir. Ambalaj atıkları mevzuat gereği herkes tarafından söz konusu şirketlere ücretsiz teslim edilmek zorundadır.

Uygulamada belediyeler tarafından söz konusu şirketlerden ikisine, herhangi bir ihale yapılmadan ve verilen imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmeden ambalaj

atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir. Belediyelerin, verilen bu imtiyazdan bir gelir elde etmesi gerektiği düşünülmektedir. Belediye tarafından verilen bu hak 2886 Sayılı Kanununun 1'inci maddesi kapsamında yer aldığından ihale yapılmalı, lisanslı firmalar arasında rekabet ortamı sağlanmalı ve en yüksek geliri veren şirkete söz konusu imtiyaz verilmelidir. Uygulamada bu durum ihale yapılmadan, bedel alınmadan, rekabet sağlanmadan yapılmaktadır.

Dolayısıyla söz konusu imtiyaz hakkı devrinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılmasının ve karşılığında da gelir elde edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "13/7/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır başlıklı 15'nci maddesi (g) bendinde "Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanım', ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak".

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir hükümleri yer almaktadır.

Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama çalışmaları ise 24/08/2011 tarihli ve 28035 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde belirlenen hükümler doğrultusunda yürütülmektedir. Anılan Yönetmeliğin;

Tanımlar başlıklı 4'ncü maddesi (b) bendinde;

Ambalaj atığı: Üretim artıkları hariç, ürünlerin veya herhangi bir malzemenin tüketiciye ya da nihai kullanıcıya ulaştırılması aşamasında ürünün sunumu için kullanılan ve ürünün kullanılmasından sonra oluşan kullanım ömrü dolmuş tekrar kullanılabilir ambalajlar da dâhil çevreye atılan veya bırakılan satış, ikincil ve nakliye ambalajlarının atıklarını,

Genel ilkeler başlıklı 5'nci maddesi 1'inci parasının (c) bendinde;

Ambalaj atıklarının çevreye zarar verecek şekilde doğrudan veya dolaylı olarak alıcı

ortama verilmesi ve düzenli depolama sahalarında depolanarak bertaraf, yasaktır.

Belediyelerin görev ve yetkileri başlıklı 8'nci maddesinde;

- a) Ambalaj atıklarını kaynağında ayrı toplamak veya toplattırmakla, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmekle ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmakla,
- b) Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması için ambalaj atıkları yönetim planını hazırlamakla,
- c) Piyasaya sürenler ve/veya yetkilendirilmiş kuruluş ile sözleşme yapılması durumunda ise ambalaj atıkları yönetim planını birlikte hazırlamakla ve Bakanlığa sunmakla, yönetim planı kapsamında gelişme raporlarını hazırlamak ve il çevre ve şehircilik müdürlüğüne sunmakla,
- d) Ambalaj atığı yönetim planı doğrultusunda, çalışmalarını yürütmek, gerekli önlemleri almakla, Ambalaj atıklarının evsel atık toplama araçlarına alınmaması için gerekli tedbirleri almakla,
- e) Ambalaj atıklarının düzenli depolama sahalarına kabul edilmemesi için gerekli önlemleri almakla,
- f) Çevre lisansı başvurusunda bulunacak olan toplama-ayırma, geri dönüşüm ve geri kazanım tesislerine çalışabilecekleri uygun alan temin etmekle,
- g) Toplama ayırma, geri dönüşüm ve geri kazanım tesislerini belediye imar planları üzerine işlemekle ve altyapı hizmetlerini öncelikli olarak sağlamakla,
- h) Ambalaj atıkları yönetimi kapsamında, bu Yönetmelikle sorumluluk verilen taraflarla birlikte eğitim faaliyetleri yapmak ve katkıda bulunmakla,
- i) Ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında toplanan ambalaj atıklarına ilişkin belgeleri düzenlemek ve/veya onaylamakla,
- j) Ambalaj atığı yönetimi konusundaki sorumluluklarını, gerekli görmesi halinde, yetkilendirilmiş kuruluşla işbirliği içerisinde yürütmekle,
- k) Ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını, taşınmasını, depolanmasını, geri dönüştürülmesi ve geri kazanılmasını önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almakla,
- l) Tercih etmeleri halinde, afetzedelerin acil barınma ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapılacak evlerin imalatında hammadde ihtiyacını karşılamak üzere, Polietilenteraftalat ambalaj atıkları toplama yükümlülüğünü yapılacak sözleşme ile

Türkiye Kızılay Derneğine devretmekle, görevli ve yükümlüdürler.

Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı biriktirilmesi başlıklı 23'ncü maddesi 1'nci fıkrasında; Kullanılan malzemeye ve oluştuğu kaynağa bakılmaksızın, tüketim sonucu oluşan ambalaj atıkları, çevre kirliliğinin azaltılması, düzenli depolama tesislerinden azami seviyede istifade edilmesi ve ekonomiye katkı sağlanması amacıyla diğer atıklardan ayrı Olarak oluştukları yerlerde biriktirilmek zorundadır.

Ambalaj atıklarını ayrı toplama sistemi başlıklı 24'ncü maddesinde;

1- Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasından 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci maddesi kapsamında, büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 15'inci maddesi kapsamında, belediyeler sorumludur,

2- Belediyeler;

a) Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetini kendisi veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı geçici faaliyet belgeli toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirir,

7) Ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında gerçekleştirilen çalışmaların maliyetini, sözleşme yapılan piyasaya süren/er ve/veya yetkilendirilmiş kuruluş, sözleşme yapılmaması halinde belediye karşılar; hükümleri yer almaktadır.

Belediye Kanunu'nun 15'nci maddesi (g) bendinde yer alan hüküm "katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanım '...' ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak" olarak belirlenmiş olduğundan; ambalaj atıkları belediyelerin toplamakla yükümlü olduğu katı atık tanımını kapsamamaktadır.

Belediye Kanununda, ambalaj atıklarının toplanması-taşınması-ayrıştırılması konularında verilen bir görev ve yükümlülük olmadığından, bu işin imtiyaz yolu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre devrine yönelik ihale gerçekleştirilememektedir.

Dolayısıyla; belediyeler tarafından ambalaj atıklarının toplanması konusunda yapılan çalışmalar, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda belirlenen genişletilmiş üretici sorumluluğu kapsamında, piyasaya sürenler ve yetkilendirilmiş kuruluşlar aracılığıyla yürütülmektedir.

Şöyle ki;

Yönetmelik, ambalaj atıklarının toplanması ile ilgili her türlü ekonomik sorumluluğu piyasaya sürenlere verdiğinden Belediyeler bu konuda harcama yapamamakta, dolayısıyla Bakanlık tarafından lisans verilen firmalar ve yetkilendirilmiş kuruluşlar ile yapılan sözleşmeler kapsamında çalışmalarını yürütmektedir.

Bu sözleşmeler kapsamında lisanslı firmalar, yapmış oldukları toplama-ayırma, biriktirme ekipmanı (konteyner-poşet), bilgilendirme materyalleri (afiş-broşür), eğitim ve tanıtım, bakiye atık bertaraf vs. gibi her türlü giderin maliyetlerini karşılamakla yükümlüdürler, yapılan bu maliyetleri de ayırma işlemine tabi tutulan ambalaj atıklarının satılmasından ve belgelendirme işlemi sonrasında yetkilendirilmiş kuruluşlardan elde edilen gelirden karşılamaktadırlar.

Belediyeler; yüksek yatırım maliyeti gerektiren ambalaj atıkları ayırma tesisi gibi yatırımları, tesis giderlerini(elektrik, su, doğalgaz vb.), toplama-taşıma-ayırıştırma iş ve işlemlerinin (yakıt, araç temini, araç amortisman vb.) ve bu iş kapsamında çalışacak personellerin maliyetlerini (SGK, maaş vb.), toplama ekipmanlarının teminini ve bakım-onarımını, bilgilendirme materyallerinin teminini, atık toplama kampanyaları ödülleri, masraf gerektiren vs. diğer giderleri sözleşme yaptığı lisanslı firmanın karşılamasını sağlayarak, yönetmelikte verilen bu sorumluluğunu herhangi bir bedel ödemeksizin yerine getirmektedir.

Bununla birlikte; ambalaj atıklarının toplanması-taşıması-ayırıştırılması maliyetleri, hanelerden toplanan atıkların satışı ve belgelendirme bedeli ile karşılanamamaktadır. Çevre Kanunu ve yönetmeliklerde belirlendiği üzere toplama maliyetlerini piyasaya sürenler karşılaması gerektiğinden bu işi Belediyeler adına yapan lisanslı firmalardan ayrıca bir bedel talep edilmesi durumunda bu işi üstlenecek lisanslı firma bulunması mümkün değildir.

Şu hususun göz ardı edilmemesi gerekir ki; ambalaj atıklarının hanelerden ayrı toplanması iş ve işlemlerinde Belediyelerin herhangi bir lisanslı firma ile sözleşme yapamaması durumunda, ya yönetmelik ile verilen sorumluluklarını yerine getiremeyecekler (bu durumda ekonomik değeri olan atıklar geri kazanılamayacak ve depolama alanlarına gönderilecek) ya da 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu ile bu iş için hizmet satın almak durumunda kalacaklardır.

Ülkemiz ölçeğine bakıldığında da bu işi 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu gereğince ihale eden ve gelir elde eden Belediye olduğu bilinmemektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğüne konu hakkında görüş sorulduğunda; yönlendirme, zorunluluk getirme veya muafiyet tanıma imkanı olmadığını, ancak ambalaj atıklarının toplanmasıyla belediye tarafından toplanan atık miktarı düşeceği ve atık yönetim maliyetlerini azaltan bir unsur olacağından kamu yararı olarak değerlendirilebileceği mütalaa edilmiştir." Denilmektedir. Bu konuda uygulama birliğinin sağlanması bakımından görüşe açılan yönetmelik taslağında bu hususların düzenlenmesi yerinde olacaktır.

Sonuç olarak Belediye Kanunu'nda belirlenmiş, ancak Çevre Kanunu'na istinaden çıkartılan yönetmelik ile verilmiş bu sorumluluklarını herhangi bir harcama yapmaksızın yerine getiren Belediyemiz, lisanslı firmaya imtiyaz anlamına gelebilecek, başka firmaların ambalaj toplamasına engel olma veya işletmeleri yalnız bu firmalara atıklarını vermeye zorlama ve benzeri uygulamadan geri durarak daha serbest bir yaklaşım sergilemektedir. Ambalaj atıklarının ayrı toplanması ile genel atık miktarının azaltılması amacıyla lisanslı firmalar eliyle konut ve okullara yönelik maliyet doğuran bilinçlendirme, farkındalık oluşturma çalışmalarına ağırlık vererek kamu kaynaklarını israf etmeden ve ekonomiye katkı sağlayan bir politika izlemektedir.

Bu kapsamda; ilçemizde ambalaj atıklarının yönetimi çalışmalarına, protokol ve sözleşmelerin geçerliliğini yitirinceye kadar (20.10.2015 tarihinden itibaren 3 yıl geçerli olmak üzere) devam edilmesi, bu süreçte olabilecek mevzuat değişiklikleri de dikkate alınarak söz konusu imtiyaz kullanımının tesis işletmeciliği, atıkların toplanması, farkındalık çalışmaları, malzeme ve personel taleplerinin tamamını kapsayacak bütüncül bir sistem dahilinde 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılabilmesi için gerekli çalışmaların yapılması planlanmaktadır."

Denilmiştir.

Sonuç olarak Ambalaj atıklarının beldede toplanması için verilen imtiyaz hakkının ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verilmesine ilişkin; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının "g" bendinde, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Aynı maddenin müteakip ikinci fıkrasında, katı atıkların toplanması, taşınması... ile

ilgili bütün hizmetlerin Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği ayrıca hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan katı atıklar; evsel atıklar, endüstriyel atıklar (tehlikeli atıklar, tehlikesiz atıklar), özel nitelikli atıklar (ambalaj atıkları) ve atık piller olmak üzere sayılarak, ambalaj atıkları cam, plastik, kağıt gibi özel nitelikli ve geri dönüşümü sağlanan katı atıklar olarak nitelendirildiği bilinmektedir.

Bu nedenle belediye kanununun 15 inci maddesinde hüküm altına alınan katı atıların ambalaj atıklarını kapsadığını ve belediyeye toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri bizzat kendisi yapmak ya da imtiyaz vermek suretiyle yaptırmakla imtiyaz ve yetkilendirdiği düşünülmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8 inci, 11 inci ve 12 nci maddelerine dayanılarak çıkarılan "Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği" gereği, belediyeler, ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak zorundadır.

Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre Bakanlığı'ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmek durumundadırlar.

Dolayısıyla söz konusu imtiyaz hakkı devrinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılmasının ve karşılığında da gelir elde edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle konunun devam edip etmediği müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 6: Belediye Mücavir Alan Sınırları İçinde Eğlence Vergisi Tahakkuku Yapılmayan İşletmelerin Bulunması

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alıp eğlence hizmeti sunan bazı işletmelere eğlence vergisi tahakkuk ettirilmediği, buna bağlı olarak gelir kaybına sebebiyet verildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Eğlence Vergisinin konusu düzenleyen 17 nci maddesinde;

“Kanunun 21’inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabidir.”

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Eğlence Vergisinin mükellefinin düzenleyen 18 inci maddesinde;

“Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzelkişilerdir.”

Denilmektedir.

Dönem kayıtları incelendiğinde, belediyenin toplam beş adet eğlence vergisi mükellefi bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak, Zabıta Müdürlüğü Küşat Biriminden alınan eğlence vergisinin konusuna girebilecek, belediye mücavir alan sınırları içinde eğlence hizmeti sunan ve eğlence vergisine tabi beş ticari işletmeye dair mükellefiyet tesis ettirilmemesi nedeniyle eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mükellefiyetlerin tesis edilememesi, eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatlarının yapılamamış olması, belediyenin gelir hesaplarının rakamsal boyutunun daha düşük gösterilmesine ve belediyenin gelir kaybına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Büyükşehir Belediyesine ait Eğlence Vergileri karşılıklı mahsuplaşarak 2016 yılı içinde kayıt altına alınmıştır. Ruhsatlarında playstation olarak verilmiş olan işyerleri denetimlerde bu işyerlerinin internet kafe olarak faaliyet gösterdiği yine de bildirim yapılmadığı halde kurumumuz tarafından amme alacakları kanununa göre takibe alınmıştır."

Denilmiştir.

Sonuç olarak Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alıp eğlence hizmeti sunan bazı işletmelere eğlence vergisi tahakkuk ettirilmediği, buna bağlı olarak gelir kaybına sebebiyet verilmesi ile ilgili olarak belediye tarafından gelir kaybı konusu edilen eğlence vergisi tahakkuklarının, amme alacakları kanununa göre takibe alındığı ifade edilmiş olmasına karşın bu ve benzeri yerlere mükellefiyet tesisi edilmesinin takibi açısından konunun devam edip etmediği müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 7: Belediye Tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilmiş Olan İşyerlerinin Bir Kısımından Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye tarafından 2016 yılı içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmiş olan işyerlerinin bir kısmından Çevre Temizlik Vergisinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinde;

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.”

Denilmektedir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan iş yerleri çevre temizlik vergisine tabidir. Ancak 2016 yılında belediye tarafından işyeri açma çalışma ruhsatı verilmiş olan işyerlerinden 144'ünün çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının ilgili servis tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu eksik uygulama, dönem sonu mali tablolarında gelir hesaplarının rakamsal boyutunun daha düşük gösterilmesine ve belediyenin gelir kaybına neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; 2016 yılında ÇTV tahakkuku olmayan yerlerin beyana çağrılarının yapılmakta olup amme alacakları kanununa göre takibinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 2016 yılı içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmiş olan işyerlerinin bir kısmından Çevre Temizlik Vergisinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmamasına ilişkin belediye tarafından gerekli takibat işlemlerinin başlatılmış olduğu ekli belgelerdeki yoklama fişlerinden anlaşılmış olup konunun devam edip etmediği müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****ANKARA SİNCAN BELEDİYESİ 2016 YILI BİLANÇOSU**

	Cari Yıl			Cari Yıl	
	TL	Kr		TL	Kr
AKTİF			PASİF		
I DÖNEN VARLIKLAR		49.078.871,33	III KISA VADELİ YABANCI		22.547.305,71
A Hazır Değerler		43.802.819,91	KAYNAKLAR		
1 KASA HESABI		0	A Kısa Vadeli İç Mali Borçlar		2.332.656,54
00					
1 ALINAN ÇEKLER HESABI		0	300 BANKA KREDİLERİ HESABI		2.332.656,54
01					
1 BANKA HESABI		42.152.064,44	303 KAMU İDARELERİNE MALİ BO		0,00
02					
1 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDE		19.592,54	304 CARİ YILDA ÖDENECEK TAHV		0,00
03					

T.C. Sayıştay Başkanlığı

04	1	PROJE ÖZEL HESABI	0	309	KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ B	0,00
05	1	DÖVİZ HESABI	0	B	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
06	1	DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ	0	310	CARİ YILDA ÖDENECEK DİŞ M	0,00
08	1	DİĞER HAZIR DEĞERLER HE	0	C	Faaliyet Borçları	7.284.733,71
09	1	BANKA KREDİ KARTLARINDA	1.670.348,01	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	6.967.898,27
	B	Menkul Kıymetler Ve Varlıklar	0	322	BÜTÇELEŞTİRİLEC EK BORÇLA	316.835,44
				D	Emanet Yabancı Kaynaklar	5.166.930,12
17	1	MENKUL VARLIKLAR HESABI	0	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNA	1.675.897,68
	C	Faaliyet Alacakları	2.624.956,18	333	EMANETLER HESABI	3.491.032,44
20	1	GELİRLERDEN ALACAKLAR	0	E	Alınan Avanslar	0,00
21	1	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACA	1.438.782,26	340	ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI	0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

22	1	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TE	1.130.203,17	349	ALINAN DİĞER AVANSLAR HE	0,00
26	1	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİN	55.970,75	F		7.665.066,22
27	1	-	0	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLA	814.760,53
		D Kurum Alacakları	151.596,96	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENL	443.219,51
32	1	KURUMCA VERİLEN BORÇLAR	151.596,96	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İ	28.055,59
37	1	TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLA	0	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI H	6.379.030,59
		E Diğer Alacaklar	4.980,07	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ	0,00
40	1	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HES	4.980,07	H Borç ve Gider Karşılıkları		0,00
		F Stoklar	1.946.528,55	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI	0,00
50	1	İLK MADDE VE MALZEME HES	1.946.528,55	379	DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞ	0,00
53	1	TİCARİ MALLAR HESABI	0	I Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları		94.413,52

57	1 DİĞER STOKLAR HESABI	0			
	G Ön Ödemeler	547.954,59	380	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER	0,00
60	1 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0	381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	94.413,52
61	1 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0		J Diğer Kısa Vadeli yabancı Kaynaklar	3.505,60
62	1 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLERİ	513.011,00			
64	1 AKREDİTİFLER HESABI	0	391	HESAPLANAN KATMA DEĞER	0,00
65	1 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN	34.943,59	397	SAYIM FAZLALARI HESABI	3.505,60
66	1 PROJE ÖZEL HESABINDAN YARIN KULLANILAN	0	399	DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI	0,00
67	1 DOĞRUDAN DIŞ PROJE KREDİLERİ	0		IV UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	13.799.022,37
	I Gelecek Aylara Ait Giderler	0			
80	1 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER	0		A Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	0,00

	J Diğer Dönen Varlıklar	35,07	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	0,00
90	1 DEVREDEN KATMA DEĞER VE	0	403	KAMU İDARELERİNE MALİ BO	0,00
91	1 İNDİRİLECEK KATMA DEĞER	0	404	TAHVİLLER HESABI	0,00
97	1 SAYIM NOKSANLARI HESABI	35,07	409	UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ	0,00
	II DURAN VARLIKLAR	838.676.877,87		B Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
	A Menkul Kıymetler Ve Varlıklar	0,00	410	DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
				D Diğer Borçlar	0,00
17	2 MENKUL VARLIKLAR HESABI	0,00	430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNA	0,00
	B Faaliyet Alacakları	0,00	438	KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ V	0,00
20	2 GELİRLERDEN ALACAKLAR H	0,00		E Alınan Avanslar	0,00
22	2 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TE	0,00	440	ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI	0,00
	2 -	0,00	449	ALINAN DİĞER	0,00

27				AVANSLAR HE	
	C Kurum Alacakları	0,00	F		13.799.022,37
32	2 KURUMCA VERİLEN BORÇLAR	0,00	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI	13.799.022,37
	D Mali Duran Varlıklar	7.494.800,18	479	DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞ	0,00
40	2 MALİ KURULUŞLARA YATIRIL	7.484.800,18		H Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	0,00
41	2 MAL VE HİZMET ÜRETEN KUR	10.000,00			
	E Maddi Duran Varlıklar	831.182.077,69	480	GELECEK YILLARA AİT GELİR	0,00
50	2 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	566.856.479,27	481	GİDER TAHAKKUKLARI HESAB	0,00
				I Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
51	2 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZEN	80.823.132,34			
52	2 BİNALAR HESABI	146.844.224,24			

			499	DİĞER UZUN VADELİ YABANC	0,00
53	2 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR	2.137.939,96			
				ÖZ KAYNAKLAR	851.409.421,12
54	2 TAŞITLAR HESABI	24.681.569,19			
				A Net Değer	720.271.296,66
55	2 DEMİRBAŞLAR HESABI	11.996.323,19			
			500	NET DEĞER HESABI	720.271.296,66
56	2 DİĞER MADDİ DURAN VARLIK	0,00			
56	2 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI	0,00		E Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	103.549.674,65
57	2 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR H	-16.297.163,66			
58	2 YAPILMAKTA OLAN YATIRIML	14.139.573,16	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAA	103.549.674,65
59	2 YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00		F	0,00
	F Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00	580	GEÇMİŞ YILLAR	0,00

		OLUMSUZ FA		
		580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FA	0,00
60	2 HAKLAR HESABI	1.809.533,58	H Dönem Faaliyet Sonuçları	27.588.449,81
64	2 ÖZEL MALİYETLER HESABI	0,00	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SO	27.588.209,97
68	2 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR H	-1.809.533,58	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET	0,00
	H Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET	0,00
			PASİF TOPLAMI	887.755.749,20
80	2 GELECEK YILLARA AİT GİDE	0,00		
	I Diğer Duran Varlıklar	0,00		
94	2 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLA	429.610,51		
97	2 DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARL	0,00		
99	2 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR H	-429.610,51		

AKTİF TOPLAMI

887.755.749,20

TABLO- SINCAN BELEDİYESİ FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod1	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2016)		Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kod1	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (2016)	
			TL	Kr				TL	Kr
			630					GİDERLER HESABI	132.020.029,45
630	01	Personel Giderleri	25.021.374,66		600	01	Vergi Gelirleri	37.286.895,57	
630	02	Sosyal Güvenlik Kuru	4.582.230,53		600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet	807.360,27	
630	03	Mal Ve Hizmet Alım G	78.194.669,65		600	05	Diğer Gelirler	121.217.635,11	

T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	04	Faiz Giderleri	0,00	600	25	Kamu İdarelerinden Be	296.348,47
630	05	Cari Transferler	2.168.863,91			GELİRLER TOPLAMI:	159.608.239,42
630	12	Gelirlerin Ret Ve İade	0,00				
630	13	Amortisman Giderleri	4.289.644,76				
630	14	İlk Madde ve Malzeme	17.723.769,08				
630	25	Kamu İdarelerine Bed	39.476,86				
		GİDERLER TOPLAMI:	132.020.029,45				
						FAALİYET SONUCU (+ / -)	27.588.209,97

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>