



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**SİİRT 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.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	13
8.	EKLER.....	24



## **KISALTMALAR**

**EHABS:** Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi

**GHS:** Geçiş Hakkı Sağlayıcısı

**KDV:** Katma Değer Vergisi

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

**kWh:** Kilovat saat

## **TABLÖLAR LİSTESİ**

**Tablo 1:** 2016 Bütçe Ödenekleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

**Tablo 2:** Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu

**Tablo 3:** Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 27.05.2016 tarih 29724 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca kurumun mali raporlama süreci, bütçe kesin hesabı (Md. 40) ve mali tabloların hazırlanmasını (Md.484) içermektedir.

Siirt Belediyesinin 2016 gider bütçesi 97.315.708,10 TL öngörülmüş ancak yılsonunda bütçe gerçekleşmesi 74.420.104,97 TL'dir

Kurumun 2016 gelir bütçesi 97.315.708,10TL tahmin edilmiş, yılsonunda gerçekleşen gelir ise 83.660.637,31 TL'dir.

**Tablo 1: 2016 Bütçe Ödenekleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu**

HESAP ADI	2016 BÜTÇE TAHMİNİ	2016 GERÇEKLEŞEN GİDER	2016 GERÇEKLEŞME ORANI (%)
PERSONEL GİDERLERİ	24.731.332,89	20.686.514,65	84%
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	3.994.441,76	3.521.665,25	88%
MAL VE HİZMET ALIMLARI	38.897.165,58	32.412.195,21	83%
FAİZ GİDERLERİ	779.142,70	-	0%
CARİ TRANSFERLER	3.304.750,05	2.499.274,79	72%
SERMAYE GİDERLERİ	15.865.096,74	15.300.455,07	96%
SERMAYE TRANSFERLERİ	12.207,57	-	0%
YEDEK ÖDENEK	9731570,81	-	0%
<b>TOPLAM</b>	<b>97.315.708,10</b>	<b>74.420.104,97</b>	<b>76%</b>
HESAP ADI	2016 BÜTÇE TAHMİNİ	2016 GERÇEKLEŞEN GELİR	2016 GERÇEKLEŞME ORANI (%)
VERGİ GELİRLERİ	4.244.589,96	5.160.313,62	121%
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	11.733.610,22	13256282,36	113%
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	3561952,99	748.251,38	21%
DİĞER GELİRLER	66862342,34	64.495.789,95	96%
SERMAYE GELİRLERİ	10.913.212,59	0	0%
<b>TOPLAM</b>	<b>97.315.708,10</b>	<b>83.660.637,31</b>	<b>86%</b>



Kurumun son üç yıl bütçe giderleri incelendiğinde, gider kalemleri arasında en büyük yeri mal ve hizmet alımlarının ve personel giderlerinin aldığı görülmektedir.

**Tablo 2: Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu**

HESAP ADI	2014	2015	2016
PERSONEL GİDERLERİ	17.807.504,98	18.904.966,64	20.686.514,65
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	3.085.040,25	3.249.805,87	3.521.665,25
MAL VE HİZMET ALIMIMI	26.134.867,86	31.156.329,24	32.412.195,21
CARİ TRANSFERLER	2.548.383,02	2.305.321,96	2.499.274,79
SERMAYE GİDERLERİ	8.128.324,41	14.290.833,96	15.300.455,07
<b>TOPLAM</b>	<b>57.704.120,52</b>	<b>69.907.257,67</b>	<b>74.420.104,97</b>

Kurumun bütçe gelirleri incelendiğinde; bütçe gelirlerinin son üç yılda artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Kurum gelirleri içinde en önemli payın Diğer Gelirler Hesabı içinde yer alan merkezi idare payları olduğu anlaşılmaktadır. Su tahsilatı ve otobüs işletmesinin gelirlerinin etkisiyle teşebbüs ve mülkiyet gelirleri de toplam gelirler içinde önemli yer tutmaktadır.

**Tablo 3: Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu**

HESAP ADI	2014	2015	2016
VERGİ GELİRLERİ	3.270.466,26	3.753.485,27	5.160.313,62
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	7.880.208,38	10.924.348,15	13.256.282,36
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	814.093,88	78.702,80	748.251,38
DİĞER GELİRLER	54.755.776,10	65.612.163,51	64.057.097,78
SERMAYE GELİRLERİ	1.872.969,15	1.530.725,32	438.692,17
<b>TOPLAM</b>	<b>68.593.513,77</b>	<b>81.899.425,05</b>	<b>83.660.637,31</b>

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5' nci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a 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: Ticari Nitelikteki Harcamalara İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılmaması**

Kurumun ticari nitelikte olan ve KDV tahsilatı yaptığı faaliyetlere yönelik giderlerine ilişkin KDV indirim konusu yapılmamıştır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/1-3-g maddesinde; 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 ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmaktadır.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "1.B.2 Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde; 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 olmayacağı, ancak belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olacakları hüküm altına alınmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Hesabın niteliği*" başlıklı 153'üncü maddesinde mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için 191 İndirilecek KDV hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı maddenin devamında ise mahalli idarelerin, 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 yapmaları gerektiği belirtilmektedir.

Mezkur yönetmeliğin "*Hesabın işleyişi*" başlıklı 154 ncü maddesinde ise; 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, kaydedileceği, ay sonlarında ise, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak kalanı, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç kalanları

toplamından fazla ise, söz konusu fark 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamı hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, varsa devreden katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına alacak, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına borç, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarı 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmektedir.

Ancak Belediyede, su ve taşıma hizmeti gibi, bir bedel karşılığı satılan mal ve hizmetler bulunduğu halde, bu mal ve hizmetlerin sunulmasında kullanılan ve KDV doğuran giderlerin 191 indirilecek KDV hesabı kullanılmadan giderleştirildiği anlaşılmıştır. Bu uygulamanın 191 nolu hesapta olması gereken tutar kadar 630 Giderler hesabının ve 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar hesabının fazla görünmesine ve bunun sonucunda kurumun ödeyeceği KDV tutarının olması gerekenden yüksek olmasına neden olduğu düşünülmektedir

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemizce ticari nitelikte olan su ve taşıma hizmeti gibi, bir bedel karşılığı satılan mal ve hizmetlerin sunulmasında kullanılan ve KDV doğuran giderler indirim konusu yapılarak 191 indirilecek KDV hesabının kullanılması sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından gönderilen cevapta ticari nitelikte olan su ve taşıma hizmeti gibi, bir bedel karşılığı satılan mal ve hizmetlerin sunulmasında kullanılan ve KDV doğuran giderlerin indirim konusu yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin ticari nitelikteki yani bir bedel karşılığı sunduğu mal ve hizmetlere ilişkin olan giderlerinin tahakkuk eden KDV lerinin 191 nolu hesapta izlenmesi gerekmektedir. Siirt Belediyesi tarafından sunulan içme suyu hizmeti ve toplu taşıma hizmeti ticari niteliktedir. Bu nedenle bu hizmetlerin sunulması için gerekli olan harcamalar sebebiyle tahakkuk eden KDV nin 191 nolu hesaba kaydedilmesi ve ay sonlarında 391 nolu hesapta takip edilen hesaplanan katma değer vergisi yle mahsup edilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla Belediye tarafından indirim konusu yapılması gereken KDV nin hesaplanmaması Kurumun ödeyeceği KDV tutarının yüksek olmasına yol açmaktadır. Ayrıca indirilecek KDV tutarının hesaplanmaması ve yapılan harcamanın tamamının 630 gider hesabına kaydedilmesi, giderler hesabının olması gerekenden daha yüksek görünmesine neden olmaktadır.

## **BULGU 2: Haklar ve Haklar Hesabına İlişkin Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının Kullanılmaması**

Belediye tarafından kullanılan bilgisayar yazılımı için ödenen tutarların 260 nolu hesapta takip edilmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği ve bu hesaba ilişkin amortismanların hesaplanmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabına ilişkin 210'uncu maddesinde;

*“Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.”* denilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin 214'üncü maddesinde,

*“ Bu hesap, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılır.”* düzenlemeleri yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan harcamaların 260 Haklar hesabının borç tarafına kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının da 268 Birikmiş Amortismanlar hesabının alacak tarafına kaydedilmesi gerekmektedir

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemizce kullanılan bilgisayar yazılımı (Eşkom) İçin ödenen bedeller ile ilgili 260 haklar ve 268 birikmiş amortismanlar hesapları kullanılacak olup ödenen tutarlar bu hesaplarda takip edilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, bulguya iştirak edildiği ifade edilmektedir. 260 Haklar hesabı; bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılmaktadır. Buna göre, belediye tarafından kullanılan bilgisayar yazılımı (Eşkom) için ödenen bedeller ile ilgili 260 Haklar ve 268 Birikmiş Amortismanlar hesaplarının kullanılması gerekmektedir. Gelecek yıllar uygulamaları takip edilecektir.

### **BULGU 3: Bir Kısım Taşınmazın Kayıt Altına Alınmaması**

‘Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin ‘Kayıt ve Kontrol İşlemleri’ başlıklı 5’inci maddesinde;

*“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır. Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar.*

*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, idaresinde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır. Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilir.”* denilmektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanıp konsolide edilmesi; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de tüm taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Siirt Belediyesine ait taşınmazlara ilişkin envanter çalışmasının 2016 yıl sonu itibariyle tamamlanamadığı, Kurumda kayıtlı taşınmazlar ile Tapu Genel Müdürlüğü’nden alınan listeler arasında farklılıklar bulunduğu, taşınmazlara ilişkin bu farklılıkların giderilmesine yönelik çalışmaların devam ettiği tespit edilmiştir. Bu işlemlerin yapılmaması nedeniyle, Kurum bilançosunda yer alan Maddi Duran Varlıklar Hesaplarına ilişkin tutarlar gerçek değeri yansıtmamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz mülkiyetinde, idaresinde ve kullanımında bulunan taşınmazların kayıt ve kontrolüne ilişkin işlemlerin eksiksiz yapılması hususunda gerekli özen gösterilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; belediye mülkiyetinde, idaresinde ve kullanımında bulunan taşınmazların kayıt ve kontrolüne ilişkin işlemlerin eksiksiz yapılması hususunda gerekli özenin gösterileceği ifade edilmektedir. Ancak, bu işlemlerin 31.12.2016 tarihi itibarıyla tamamlanamaması nedeniyle Siirt Belediyesi'nin mali tablolarında Maddi Duran Varlık hesapları olması gerekenden daha düşük değerde görünmektedir.

#### **BULGU 4: Dış Mali Borçlar Hesabında İzlenmesi Gereken Dış Mali Borcun Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabına Kaydedilmesi ve Bu Borca İlişkin Kur Farklarının Mali Tablolarda Gösterilmemesi**

Avrupa Yatırım Bankası'ndan alınan 7.162.649 Euro kredinin, 310 Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar hesabı ve 410 Dış Mali Borçlar hesabında izlenmesi gerekirken 409 nolu Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar hesabında takip edildiği ve söz konusu borç tutarına kur değerlemesinin yapılmaması sonucu bu borcun bilançoda olduğundan daha düşük görüldüğü anlaşılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin 245'nci maddesinde; 310 nolu hesabın niteliği, 246'ncı maddesinde ise hesabın işleyişi düzenlenmektedir. Buna göre; kanunların verdiği yetkiye dayanılarak herhangi bir dış finansman kaynağından, belirli bir geri ödeme planına göre geri ödemek üzere sağlanan, dış borçlardan cari yılda ödenecek olanları bu hesaba kaydedilecektir.

Aynı Yönetmelik'in 314'ncü maddesinde; Kanunların verdiği yetkiye dayanılarak Devlet adına Hazine Müsteşarlığı tarafından kurumun herhangi bir dış finansman kaynağından, belirli bir geri ödeme planına göre geri ödemek üzere sağladığı dış borcun 410 nolu hesapta takip edileceği ifade edilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 'Bilanço ilkeleri' başlıklı 8'inci maddesinde; Bilanço ilkelerinin amacının, kamu idaresinin tasarrufundaki kaynaklar ile bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması, mali tablolarının hazırlanması ve raporlanması yoluyla, belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılması olduğu,

“Yabancı kaynaklara ilişkin ilkeler” başlıklı 10'uncu maddesinde; Dönem sonu bilanço



gününde yabancı kaynak hesaplarında kayıtlı olup, yabancı para cinsinden takip ve ödemesi yapılan tutarların değerlemeye tabi tutulacağı ve raporlama tarihindeki değerleriyle mali raporlarda gösterileceği,

“Yabancı para cinsinden yapılan işlemler ve kur değişiklikleri” başlıklı 19’uncu maddesinde; Yabancı para cinsinden yapılan işlemler ve faaliyetlerin ulusal para birimi cinsinden işlem ve faaliyetin gerçekleştiği tarihteki kur üzerinden kaydedileceği;

Yabancı paralar ve yabancı para cinsinden izlenen varlıklar ve yabancı kaynakların, raporlama tarihinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasınca belirlenen ilgili döviz kuru üzerinden değerlemeye tabi tutulacağı ve değerlendirme günündeki kur üzerinden muhasebe kayıtlarında gösterileceği;

Yabancı para cinsinden yapılan parasal bir işlemin ilk kayda alındığı gün ile değerlendirme günü ya da ödeme günü veya tahsilat yoluyla kayıtlardan çıkarıldığı gün arasındaki kurlarda değişme olduğunda ortaya çıkan kur farkları oluştukları dönemlerde gelir, gider veya emanet olarak kaydedileceği, öz kaynaklarda meydana gelen değişimin ne kadarının kur farklarından kaynaklandığı ve kur farklılıklarının raporlara etkileri raporların dipnotlarında belirtileceği;

“Değer ve miktar değişimleri” başlıklı 33’üncü maddesinde, *Varlık ve yabancı kaynakların değerlemeye tabi tutulmaları sonucunda, fiyat değişmelerinden dolayı ortaya çıkan artış ve azalışların değer değişimi; borçların, alacakların veya varlıkların hacim, sayı gibi miktarlarında meydana gelen ve kamu idarelerinin inisiyatifi dışında ortaya çıkan artış ve azalışlar ise miktar değişimi olduğu ve bu şekilde ortaya çıkan kazanç ve kayıpların ilgisine göre öz kaynaklar ana hesap grubunda açılan hesaplara veya gelir ve gider hesaplarına kaydedileceği, bu şekillerde ortaya çıkan kazanç ve kayıpların öz kaynakları nasıl etkilediğinin ise bilançonun dipnotlarında açıklanacağı ;*

Sırasıyla 170 ve 216’ncı maddelerinde ise; “Cari yılda ödenecek dış mali borçlar hesabının, herhangi bir dış finansman kaynağından, belirli bir geri ödeme planına göre geri ödenmek üzere sağlanan dış borçlardan cari yılda ödenecek olanların anapara tutarları ve kur farklarının, dış mali borçlar hesabının ise sağlanan dış borçların anapara tutarları ve kur farklarının izlenmesi için kullanılacağı;

hükümleri yer almaktadır.

Buna göre; İdare, dış finansman kaynaklarından sağlamış olduğu ve 310 Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar ve 410 Dış Mali Borçlar hesaplarında takip ettiği dış borç yükümlülüklerini, ay sonlarında T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemeli ve ortaya çıkan olumsuz kur farklarını 630 Giderler Hesabına borç kaydetmelidir. Böylelikle, hem dış borç yükümlülüklerinin mali tabloda gerçek tutar üzerinden gösterimi garanti altına alınmış olacak hem de günümüz mali tablo kullanıcılarının ve kamuoyunun arzu ettiği saydam ve hesap verebilir bir muhasebe ve raporlama sisteminin oluşturulması sağlanacaktır. Dış borcun, alındığı tarihteki döviz kuru üzerinden muhasebeleştirilmesi ve mali tabloda bu tutar üzerinden izlenmesi, Kurumun raporlama tarihinde ödemekle yükümlü olduğu toplam dış borç yükümlülüklerinin olduğundan az görünmesine diğer bir ifadeyle Türk Lirasının değer kaybına bağlı olarak zaman içinde ortaya çıkan olumsuz kur farklarının dış borçlar üzerindeki artırıcı etkisinin bilançoda görünmemesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, Belediye tarafından Avrupa Yatırım Bankasından alınan ve vadesine göre 310 veya 410 nolu hesaplarda takibi gereken 7.162.649 Euro (2016 yılı sonu itibariyle kalan toplam borç anapara tutarı olan 4.889.522,59 Euro) kredinin 409 nolu hesapta izlenmesi ve mevzuat gereği yapılması gereken kur değerlemelerinin yapılmaması sonucu; kurumun mali tablolarında; 409 nolu hesapta, hesabın alacak tutarı olan 14.528.196,73 TL kadar fazla, 310 ve 410 nolu hesaplar toplamda 18.172.399,66 TL düşük, 630 Giderler hesabının 3.644.202,93 TL düşük, 590 Dönem Faaliyet Sonuçları Hesabının ise aynı tutarda fazla görünmesine neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz tarafından Avrupa Yatırım Bankasından alınan krediler vadesine göre 310 ve 410 no'lu hesaplarda izlenecek ve bu borca ilişkin kur farklarının mali tablolarda gösterilmesine ilişkin azami dikkat edilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguya iştirak edildiği ve bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmektedir. Ancak 310 Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar hesabı ve 410 Dış Mali Borçlar hesabında izlenmesi gereken dış mali borcun 409 nolu Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar hesabında takip edilmesi ve söz konusu borç tutarına kur değerlemesinin yapılmaması neticesinde 2016 yılı mali tablolarında hata oluşmaktadır. Dış mali borçlara kur değerlemesinin yapılmaması, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini birçok hesap alanı üzerinden olumsuz yönde etkilemektedir. Kurum'un mali tablolarının; 409 nolu hesapta, hesabın alacak tutarı olan 14.528.196,73 TL

kadar fazla, 310 ve 410 nolu hesaplar toplamda 18.172.399,66 TL düşük, 630 Giderler hesabının 3.644.202,93 TL düşük, 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabının ise aynı tutarda fazla görünmesine neden olunmaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Siirt Belediyesinin 2016 yılına ilişkin 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: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi**

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

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

Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“ ...

a) Bakanlık: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığını,

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

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

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

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

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

olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmelik'in "Başvuru ve Değerlendirme" başlıklı 6'ncı maddesinde;

İşletmecilerin geçiş hakkı kullanımı için Bakanlığa başvurmaları gerektiği belirtilmekte, başvurusu kabul edilen işletmecilerin kamuya ait yerlerden geçiş hakkını kullanabilmesi hususunu düzenleyen aynı maddenin (b) bendinde;

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

Aynı Yönetmelik'in "İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin (ç) bendinde;

Geçiş hakkının kullanılmasının öncelikle tarafların anlaşmasına bağlı olduğu;

"Geçiş Hakkına İlişkin Anlaşma" başlıklı 8'inci maddesinin birinci bendinde;

İşletmeci ile GHS' nin serbestçe anlaşma yapabileceği; altıncı bendinde; geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı;

"Geçiş Hakkı Ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

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

"Mevcut Geçiş Hakları" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde;

Bu Yönetmelik kapsamında yer alan ve bu Yönetmelik'in yürürlük tarihinden önce sahip olunan geçiş hakları ve imzalanmış olan anlaşmaların herhangi bir sebeple sona ermediği sürece aynı şartlarda uygulanmaya devam olunacağı hüküm altına alınmaktadır.

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

Yönetmelik hükümlerine göre; Belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmeciler, Bakanlıktan onay aldıktan sonra geçiş hakkı için Belediyeye başvuruda bulunacaktır. Başvurusu kabul edilen işletmeci, Belediye ile anlaşma yaparak Yönetmelik'te belirtilen tutardan fazla olmamak kaydıyla, geçiş ücretini de belirleyip mevcut veya yapmayı planladığı altyapı bilgilerini EHABS'ye kaydetmek zorundadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idarenin sorumluluğunda olan yerlerde elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik'in ekinde yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi gerekmektedir.

Siirt Belediyesi tarafından 2016 yılında; altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmesine yönelik gerekli işlemler ile, ilgili firmalarla geçiş hakkı anlaşmaları yapılmadığından geçiş hakkı ücret gelirlerinden mahrum kaldığı görülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz tarafından mücavir alan içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılması hususunun yerine getirilmesine azami dikkat edecektir. " denilmektedir.

**Sonuç olarak** Belediyeler gerek mevzuattan, gerekse de özel hukuk ilişkilerinden doğan gelirlerini takip ve tahsil etmekle mükelleftir. "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelikte geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsiline ilişkin hususlar hüküm altına alınmıştır.

Belediye tarafından, kendi sorumluluğunda olan yerlerde elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik'in ekinde

yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Kira Süresi Sona Eren Taşınmazların Yeniden İhale Yoluyla Kiraya Verilmeden Sözleşme Süresi Biten Kiracılara Kullandırılmaya Devam Edilmesi**

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

*"... belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde;

*"Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek."* ,

"Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde;

*"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralınmasına karar vermek."* hükümleri bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

2886 sayılı 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 malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme 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, Hazinesin işgalden dolayı bir*

*zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli 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.”* denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. Buna göre kurum taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; kanun koyucu, Belediye taşınmazlarının bu kanuna göre kiraya verilmesi gerektiği noktasında iradesini ortaya koymuştur. Bu itibarla Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki ihale usullerine göre yapılmalı ve sözleşme süresinin bitiminde aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanundaki belirtilen usullerden biriyle ihaleye çıkılmalıdır. Kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınmalı; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulmalıdır.

Siirt Belediyesinde, 2016 yılında, Kurum mülkiyetinde bulunan ve ihale marifetiyle kiraya verilen taşınmazlardan bazılarının kira sözleşme süresi sona ermesine rağmen yeniden ihale konusu edilmeyip, mevcut kiracılarla devam edildiği görülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz mülkiyetinde bulunan ve ihale yoluyla kiraya verilen taşınmazların sözleşme süresi sonunda yeniden ihale yoluyla kiraya verilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Belediyelerin her türlü kira işlemlerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılması, sözleşme süresinin bitiminde aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanunda belirtilen usullerden biriyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Kira süresi sonunda işgal devam ederse ve sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınması; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulması gerekmektedir.



Ecrimisil uygulaması, bir taşınmaz kullanım yöntemi olmayıp, sadece fiili işgalin sona erdirilmesinin sağlanmasına kadar geçen süre için öngörülen bir önlemdir. Dolayısıyla kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Belediye Tarafından Yürütülen Toplu Taşıma Hizmetlerinde Belediye Personeline İndirim Uygulanması**

Belediye tarafından sunulan toplu taşıma hizmetlerini düzenleyen Toplu Taşıma ve Elektronik Ücretlendirme (Siirt Kart) Uygulama Yönetmeliğine istinaden, Siirt Belediyesinde görev yapan Memur, Sözleşmeli ve İşçi statüsündeki personele, (Hizmet alımı personeli dahil) indirimli ulaşım imkanı sağlandığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda; belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin hizmet sunumlarında uygulanacak indirim ve istisnalar düzenlenmektedir.

Mezkur Kanun'un birinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı ifade edilmektedir. Aynı Kanuna dayanılarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan Ücretsiz veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliğinde; ücretsiz veya indirimli yolcu taşıma hizmeti verecek toplu taşıma araçları belirlenmekte, toplu taşıma hizmetinin kapsamı ve bu hizmetlerden ücretsiz veya indirimli yararlanmaya ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Gerek 4736 sayılı Kanunda, gerekse Ücretsiz veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliğinde; Belediye personeline indirimli seyahat kartı verilmesine imkan veren bir hüküm bulunmadığından, çalışanlara Kanunda belirtilen indirim ve istisnalar dışında bir indirim uygulanması mümkün görünmemektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz tarafından sunulan toplu taşıma hizmetlerini düzenleyen Yönetmenlik ile Belediye personeline indirim uygulanması hususu 4736 sayılı kanun çerçevesinde tekrar düzenlenmesi çalışmasına başlanılmıştır." denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve gereken işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir. 4736 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu kurum

ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlere ilişkin olarak kanunda sayılan istisnalar hariç olmak üzere ticari nitelikte olan ve işletmecilik gereği yapılması gereken indirimler dışında herhangi bir indirimin uygulanmasına imkan bulunmadığından Belediye tarafından yerine getirilen toplu taşıma hizmetlerinde Belediye çalışanlarına indirim uygulanmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: Belediye Sınırları İçerisinde Kamu İdareleri Tarafından Yapılan Kamulaştırma İşlemlerinin Belediye Tarafından Tapu İdaresinde Takip Edilmemesi**

Siirt Belediyesi sınırları içinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Tapu İdaresi tarafından bildirilmemesi sonucu; kamulaştırmadan doğan emlak vergisi farklarının tahakkuk ve tahsilinin yapılamadığı görülmektedir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun, "Kamulaştırma Bedelinin Mahkemece Tespiti ve Taşınmaz Malın İdare Adına Tescili" başlıklı 10'uncu maddesi;

*"...Bu tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmaz. Ancak, tapu dairesi durumu ilgili vergi dairesine bildirir."*

"Vergilendirme başlıklı" 39'uncu maddesi;

*"Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur."* şeklindedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun, "Bildirim Verme ve Süresi" başlıklı 23'üncü maddesi;

*"Bu Kanununun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlak vergisi bildirim vermesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir."*

" Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler Başlıklı" 33'üncü maddesinde;

*"... Bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.)"*

“Usul Hükümleri” başlıklı 37’nci maddesinde;

*“Bu Kanunda geçen "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade eder.”*

“Ödeme Süresi” başlıklı 30’uncu maddesinde;

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Siirt Belediyesi tarafından; Tapu İdaresi ile 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun çerçevesinde; Takbis sistemi kullanılarak, sistemli ve zamanlı bilgi paylaşımının sağlanmasının, kamulaştırmadan doğan ek emlak vergisi tarhiyatlarının kayıt altına alınarak belediye için önemli bir gelir kalemi olan Emlak Vergisi gelirlerinin mali tablolarda daha sağlıklı şekilde takip edilmesine katkıda bulunacağı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Siirt Belediyesi sınırları içinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Tapu idaresi tarafından Belediyemize bildirilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamulaştırmadan doğan emlak vergisi farklarının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı görülmektedir. Bilindiği üzere, emlak vergisi beyana dayalı bir vergidir. Ancak Kanun koyucu, önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisinin takip ve tahsilinin kolaylaştırılması ve verginin güvence altına alınması için bir takım tedbirler belirlemiştir. Bu minvalde; 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu tapu idaresine; kamulaştırma işlemleri, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir.

Dolayısıyla, Tapu İdaresi ile sistemli ve zamanlı bilgi paylaşımının sağlanması için gerekli işlemlerin yapılması, kamulaştırmadan doğan ek emlak vergisi tarhiyatlarının kayıt altına alınarak belediye için önemli bir gelir kalemi olan Emlak Vergisi gelirlerinin sağlıklı bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Gecekondu Fonu İçin Özel Hesap Açılmaması ve Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması**

Gecekondu fonu gelirlerinin, bankalarda bu amaçla açılması gereken özel hesap yerine başka banka hesaplarında takip edildiği ve 775 sayılı kanunda belirtilen amaçlar için kullanılması gereken fonun belediyenin genel harcamaları için kullanıldığı görülmüştür.

03.05.1985 tarih ve 247 sayılı KHK.'nin 16.08.1985 tarih ve 250 sayılı K.H.K. ile değişik 2 nci maddesinde; *“775 sayılı Kanunun 12’nci maddesine göre kurulması öngörülen fonların idaresi ile bu fonlara ait her türlü hak ve vecibeler ilgili belediyelere devredilmiş olup belediyeler bu hak, yetki ve görevleri yetkili organları eliyle kullanırlar.”* denilmektedir.

Diğer taraftan 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 13 ncü maddesinde; *“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) İslah 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 imkanlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.”* denilmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin "Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar" başlıklı 18’inci maddesinin ikinci fıkrasında; *"20.07.1966 tarihli ve*

775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12 inci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir" denilmek suretiyle fon gelirlerinin gelir bütçesinin ilgili bölümüne kaydedileceği düzenlenmektedir.

Sonuç olarak; gecekondu fon gelirlerinin gelir bütçesinin ilgili bölümüne kaydedilmesi, bankada ayrı bir hesapta izlenmesi, fon hesabında toplanan paraların faiz ve benzeri yatırım araçları ile değerlendirilmesi ve bu fonun sadece kanunda belirtilen işler için kullanılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz tarafından kullanılan gecekondu fonları amacı doğrultusunda ilgili hesaplarda izlenmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Belediyelerin, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'ndan kaynaklı hizmetleri yerine getirebilmeleri için birer "Gecekondu Fon Hesabı" oluşturmaları gerekmektedir. Bu fonun gelirleri ve fonda toplanan gelirlerin ne şekilde kullanılacağı aynı kanunda düzenlenmiştir.

Ayrıca, hazineye ait taşınmaz malların değerlendirilmesine ilişkin hükümler içeren 4706 sayılı Kanun gereğince, Hazineye ait arsa ve arazi satışlarından tahsil edilen tutarların %10'u, ilgili belediyelerin Gecekondu fonu hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30 pay verilir.

Sonuç olarak gecekondu fonunun izlenmesi için ayrı bir banka hesabı oluşturulması, söz konusu fona ilişkin tüm gelirlerin bu hesapta toplanması, bu fona ilişkin faiz ve benzeri gelirlerin yine bu fona dahil edilmesi ve bu fonun sadece kanunda belirtilen işler için kullanılması gerekmektedir.

## **BULGU 6: Mali Düzenlemeler İçeren Yönetmeliklerin Sayıştay'ın İstisari Görüşü Alınmadan Uygulanıyor Olması**

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 'Daireler Kurulu' başlıklı 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasında:

*" Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istisari görüşü alınarak yürürlüğe konulur..."*

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 'Denetim Grup Başkanlıkları' başlıklı 57'nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) alt bendinde:

*" Görev alanlarına giren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenen yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler hakkında grup görüşünü oluşturmak." hususları hüküm altına alınmaktadır.*

Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden anlaşıldığı üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelik ile bu nitelikteki düzenleyici işlemler için istişari görüş verilmesinin Daireler Kurulunun yetkisinde olduğu ve bu yetkisini denetim grup başkanlıkları eliyle yerine getireceği düzenlenmektedir.

Siirt Belediyesi tarafından iç düzenleme niteliğinde çıkarılan ve içeriğinde mali hükümler bulunan Toplu Taşıma ve Elektronik Ücretlendirme Uygulama Yönetmeliği ve Kreş ve Gündüz Bakım Evi Yönetmeliği için Sayıştay'dan istişari görüş alınmadığı görölmüştür.

Buna göre; Yönetmelik hükümlerinin, Sayıştay istişari görüşü alınmadan yürürlüğe konulmasının, hem yasal düzenlemelere aykırılık teşkil ettiği hem de ileride uygulayıcılar nezdinde mali nitelikte sorumluluklar doğmasına yol açabileceği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemiz tarafından iç düzenleme niteliğinde çıkarılan ve içeriğinde mali hükümler bulunan yönetmelikler için Sayıştay Başkanlığından istişari görüş alınması sağlanacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında, bulguya iştirak edildiği ifade edilmektedir. Buna göre; Siirt Belediyesi tarafından çıkarılacak, içeriğinde mali hükümler bulunan iç düzenleme niteliğindeki yönetmelikler için Sayıştay Başkanlığından istişari görüş alınması gerekmektedir. Mali hükümler içeren yönetmeliklerin, Sayıştay istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulmasının, gelecekte doğabilecek mali nitelikteki sorumlulukların önüne geçilmesinde önemli rol oynayacağı değerlendirilmektedir.

**8. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

AKTİF		2016 CARİ YIL
		TL
1	DÖNEN VARLIKLAR	23.920.220,27
10	HAZIR DEĞERLER	9.516.871,46
102	BANKA HESABI	9.516.871,46
12	FAALİYET ALACAKLARI	13.688.715,00
120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.995.269,30
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	10.668.445,70
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	25.000,00
14	DİĞER ALACAKLAR	446.654,13
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	446.654,13
15	STOKLAR	120.101,73
157	DİĞER STOKLAR HESABI	120.101,73
16	ÖN ÖDEMELER	147.877,95
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	147.877,95
2	DURAN VARLIKLAR	92.676.765,98
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	5.610.935,53
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	5.610.935,53
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	87.065.830,45
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	9.757.660,14
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	60.641.272,93
252	BİNALAR HESABI	11.891.968,59
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	3.088.785,78
254	TAŞITLAR HESABI	8.260.635,66
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	1.632.647,13
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	(9.878.467,92)
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	1.671.328,14
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>116.596.986,25</b>
9	NAZIM HESAPLAR	25.975.153,13
90	ÖDENEK HESAPLARI	24.395.603,13
900	GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	24.395.603,13

91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	1.579.550,00
910	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	1.579.550,00
<b>NAZIM AKTİF TOPLAMI</b>		<b>25.975.153,13</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>142.572.139,38</b>
3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	81.883.435,92
30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	1.731.707,11
300	BANKA KREDİLERİ HESABI	1.731.707,11
32	FAALİYET BORÇLARI	2.545.968,01
320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	2.545.968,01
33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	15.141.600,47
330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.382.628,29
333	EMANETLER HESABI	13.758.972,18
36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	59.808.632,48
360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	3.773.639,46
361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	5.301.903,38
362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	3.960.094,64
368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŐ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŐ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	46.772.995,00
39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	2.655.527,85
391	HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	2.655.527,85
4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	14.828.196,73
40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	14.528.196,73
409	UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	14.528.196,73
47	BORÇ VE GİDER KARŐILIKLARI	300.000,00
472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	300.000,00
5	ÖZ KAYNAKLAR	19.885.353,60
50	NET DEĞER	(75.346.958,38)
500	NET DEĞER HESABI	(75.346.958,38)
57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	77.445.703,59
570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	77.445.703,59
58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	(1.410.922,59)
580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI ( - )	(1.410.922,59)



59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	19.197.530,98
590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	19.197.530,98
<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>116.596.986,25</b>
9	NAZIM HESAPLAR	25.975.153,13
90	ÖDENEK HESAPLARI	24.395.603,13
901	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	98.815.708,10
905	ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	(74.420.104,97)
91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	1.579.550,00
911	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	1.579.550,00
<b>NAZIM PASİF TOPLAMI</b>		<b>25.975.153,13</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>142.572.139,38</b>

## FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	2016 Cari Yılı	Hesap Kodu	Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	2016 Cari Yılı
			TL				TL
630	01	Personel Giderleri	20.686.514,65	600	01	Vergi Gelirleri	4.344.805,21
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.521.665,25	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.816.773,87
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	32.756.536,57	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	748.251,38
630	05	Cari Transferler	1.003.837,79	600	05	Diğer Gelirler	67.005.893,40
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	2.634.771,87	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	0,00				
630	13	Amortisman Giderleri	4.114.866,75				
<b>GİDERLER TOPLAMI</b>			<b>64.718.192,88</b>	<b>GELİRLER TOPLAMI</b>			<b>83.915.723,86</b>
				<b>FAALİYET SONUCU (+/-)</b>			<b>19.197.530,98</b>

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>