



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ADİYAMAN BELEDİYESİ**

**2015 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2016



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	8
8.	EKLER.....	26



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

Adıyaman Belediyesi tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaktadır. Muhasebe sistemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir. Kurumun 2015 yılına ilişkin mali verileri aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo1: 2014-2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

BÜTÇE GİDERİNİN TÜRÜ	2014 Yılı	2015 Yılı
PERSONEL GİDERLERİ	33.863.202,67	36.904.167,25
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	6.310.427,90	6.588.441,13
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	30.933.221,98	40.892.536,80
FAİZ GİDERLERİ	5.989.995,32	10.325.753,10
CARİ TRANSFERLER	1.897.845,47	5.793.990,75
SERMAYE GİDERLERİ	54.714.532,00	42.631.247,20
<b>BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI</b>	<b>133.709.225,34</b>	<b>143.136.136,23</b>

Tablo 1’de gösterildiği üzere, personel giderleri, faiz giderleri ve mal ve hizmet alımları giderlerindeki artışa paralel olarak bütçe giderleri 2014 yılından 2015 yılına kadar %7 oranında artış göstermiştir.

**Tablo 2: 2014-2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

BÜTÇE GELİRİNİN TÜRÜ	2014 Yılı	2015 Yılı
VERGİ GELİRLERİ	12.409.043,59	12.628.065,16
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	18.601.409,20	41.610.825,89
ALINAN BABIP VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	8.783.296,07	2.003.636,13
DİBER GELİRLER	93.824.563,67	101.263.615,96
SERMAYE GELİRLERİ	5.099.318,35	3.000.014,75
BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER(-)	1.395.215,38	62.595,78
<b>NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI</b>	<b>137.322.415,50</b>	<b>160.443.562,11</b>

Tablo 2'deki veriler dikkate alındığında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirlerde artış olmuştur. Ayrıca son iki yıllık gelir ve gider tutarlarına bakıldığında, Adıyaman Belediyesi tarafından gelir gider dengesinin gözetildiği ve yıllar itibariyle gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu görülmüştür.

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'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 veya envanter defteri.
- 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 yansıtmamasından 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: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması

Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisinden (KDV), sadece bu faaliyetlere ilişkin olanların indirilmesi gerekirken, tüm faaliyetler için KDV indirimi yapıldığı tespit edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (KDVK) 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 ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, 11 seri No'lu KDVK Genel Tebliğinin "E - Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar Mesleki Kuruluşlar" başlıklı bölümünde belediyelerin vergilendirilmesine ilişkin olarak *"...kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır..."* ifadelerine yer verilmiştir. Bu doğrultuda belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin verginin konusuna dahil edilmediği anlaşılmaktadır.

Ancak, yapılan incelemede, ilgili mevzuat hükümleri aksine, Belediyenin vergi indirim konusu yapılabilecek az sayıdaki işleminin dışındaki tüm alımlarına ilişkin KDV'nin, doğrudan giderleştirmek ya da ilgili malın maliyetine eklemek yerine, 191-İndirilecek KDV hesabına kaydedilerek indirildiği tespit edilmiştir.

KDVK'nın 29 uncu maddesine göre, KDV mükellefleri, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanunda aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebilirler.

Yine, KDVK'nın 30 uncu maddesinin (a) bendinde, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade

edilmiştir.

Sonuç olarak belediyeler kuruluş amacına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili olan işlemler dolayısıyla yükledikleri KDV'yi indirim konusu yapamayacaklardır. KDV'si indirim konusu yapılmayacak olan tüm mal ve hizmet alımları doğrudan giderleştirmeli ya da ilgili malın maliyetine eklenmelidir.

Nitekim Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 24'üncü maddesinin birinci fıkrasında aynen, "*Gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıklar maliyet bedeliyle muhasebeleştirilir. Maddi duran varlıkların maliyet bedeli, alış bedeline, vergi, resim ve harçlar ile diğer doğrudan giderlerin ilave edilmesi suretiyle bulunur. Ancak, katma değer vergisi mükellefi olan kamu idarelerinin, edindikleri maddi duran varlıklar için ödedikleri katma değer vergisi tutarları, maliyet bedeline dâhil edilmez.*" denilmektedir. Yönetmelik maddesinden açıkça anlaşılacağı üzere, eğer bir kurum katma değer vergisi mükellefi değilse, bir maddi duran varlığın vergi dâhil maliyet bedeli üzerinden muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak, Belediyede, muhasebe birimine gelen ödemeye ilişkin tüm evraklar vergi indirimi konusu yapıp yapılmayacağı irdelenmeden mal ve hizmet alım tutarının KDV'si, 191- İndirilecek KDV olarak kaydedilmektedir. Söz konusu hatalı işlem nedeniyle yıl içerisinde 191-İndirilecek KDV Hesabına kaydedilen toplam tutar 10.410.446,08 TL ye ulaşmışken; 391-Hesaplanan KDV Hesabına toplam 1.545.010,63 TL kayıt yapılmıştır.

Dolayısıyla 2015 Yılı için verilen KDV beyannamelerinde kamu idaresinin ödemiş olduğu KDV, tahsil ettiğiinden fazla gözükmesi nedeniyle yılsonu devreden KDV toplamı 190-Devreden KDV Hesabında 8.865.436,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu hesap geçmiş devirleri sebebiyle sürekli artarak 2015 Yılı dönem sonu bilançosunda 60.414.186,40 TL olarak yer almış ve kurumun aktif toplamının %19'u gibi yüksek bir orana ulaşmıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Mal ve Hizmet alımları ile yapım işlerinde, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisinden (K.D.V.), sadece bu faaliyetlere ilişkin olanların indirilmesi gerekirken, sehven tüm faaliyetler için K.D.V.indirimi yapılmıştır.

Denetim Raporunda belirtilmesine müteakip, Mal ve Hizmet alımları ile yapım işlerinde, vergiye tabi olan Su Hizmeti, Ulaşım (Toplu Taşıma) Gelirleri gibi işlemler üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisinden (K.D.V.), sadece bu faaliyetlere ilişkin olanların indirilmesine başlanılıp, kaydı gerçekleştirilmiştir

Kayıtlarımızda yapılan tetkik ve inceleme sonrasında Adıyaman Vergi Dairesi ile de mutabakat sağlamak kaydıyla, MART 2016 ayına ait NİSAN 2016 ayında verilen Katma Değer Vergisi beyannamesinde devreden İndirilecek K.D.V.miktarı olarak toplam 2.561.156,69.TL alacaklı olduğumuz tespit edilmiştir

Yine 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında bulunan miktar ile 191 İndirilecek K.D.V. Hesabında bulunan miktarı toplamının, MART 2016 ayına ait Katma Değer Vergisinde yer alan devreden İndirilecek K.D.V.miktarı olan 2.561.156,69.TL alacaklı bakiye ile denkliği sağlamak üzere muhasebe kayıtlarımız, 31.03.2016 tarih ve 1450 yevmiye nolu Muhasebe İşlem Fişi ile kayıt düzeltilmesi yapılmıştır." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında; hatalı kaydın sehven yapıldığı ifade edilmiş olup, muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydının yapıldığı belirtilmekle birlikte, kuruma ait 2015 yılı mali tablolarının doğru ve güvenilir bilgi içermediği anlaşılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adıyaman Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulan Fon Hesabının Amacına Uygun Şekilde Kullanılmaması**

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "fonların kullanılması ve teşkili" 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.

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.

Yukarıda mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanunun 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılacak bunun dışındaki yerlerde kullanılmayacaktır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde;

*"... Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar*

*tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır.*

...” hükmü yer almaktadır.

Ancak yapılan inceleme neticesinde; 4706 sayılı Kanun’un 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 800.01.06.09.99 Diğer Harçlar hesabına kaydedilmektedir. 2015 yılında, ilgili madde kapsamında yapılan satışlardan Belediyeye gönderilen %10’luk fon payı tutarı 144.487,69 TL ve %30’luk pay tutarı da 96.776,63 TL olmak üzere toplamda 241.264,32 TL’dir.

144.487,69 TL’lik fon hesabına aktarılması gereken tutarın 362.01.99 Nolu “Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabı”na alınmayıp gelir hesaplarına kaydedilmesi suretiyle söz konusu fon hesabında 144.487,69 TL’lik ve 96.776,63 TL belediye payının ise 800.05.02.08.99 Mahalli İdarelere Ait Diğer Paylar hesabına alınmayarak 800.01.06.09.99 Diğer Harçlar hesabına alınması neticesinde mali tablolarda toplam 241.264,32 TL hataya neden olduğu görülmüştür. Ayrıca; fon hesabına aktarılması gereken 144.487,69 TL’nin fon hesabına aktarılmayarak 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 13’üncü maddesinde belirtilen amaçların dışında kullanıldığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;*** “4706 sayılı Kanunu’nun 5’inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan, Belediyemize aktarılan payların tahakkuk ve takip işlemi sehven hatalı olarak yapılmıştır.

Ancak, konunun Denetim Raporunda yer almasına müteakip, 2016 Mali Yılında Adıyaman Defterdarlığı Milli Emlak Müdürlüğüne yapılan hazine arazilerinin satışı sonrasında Belediyemize aktarılan payların kaydı ile ilgili olarak kayıt düzeltme çalışmaları başlatılmıştır. Bunun akabinde 362.01.99 nolu Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabı’nda biriken miktar ile ilgili bilgi Belediyemiz İmar ve Şehircilik Müdürlüğümüze bildirilip, 775 sayılı Gece Kondu Kanununun 12’nci maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde kullanımı sağlanacaktır.” Denilmektedir.

***Sonuç olarak*** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

## **BULGU 2: Şehiriçi Toplu Taşıma Hizmetlerinin Belediyede Görev Yapan Personele Mevzuata Aykırı Olarak Ücretsiz Sunulması**

Adıyaman Belediyesi'nde toplu taşıma hizmeti tarifelerinin mevzuata aykırı olarak; belediye çalışanları, görevlileri ve İş-Kur olarak çalışanlara ücretsiz olarak uygulandığı tespit edilmiştir.

4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 1'nci maddesi ile kapsama dâhil kurumlarca işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarında;

*“(Ek fıkra: 12/7/2013-6495/88 md.) 24/2/1968 tarihli ve 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun veya 28/5/1986 tarihli ve 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun kapsamındaki hizmetleri sebebiyle vatani hizmet tertibinden aylık bağlananların; 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 56'ncı maddesi ile mülga 45 inci ve 64 üncü maddelerine veya 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 47'nci maddesine, 3/11/1980 tarihli ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna veya 2330 sayılı Kanun hükümleri uygulanarak aylık bağlanmasını gerektiren kanunlara göre vazife malulü sayılarak aylık bağlananların kendileri, eşleri, evli olmayan ve yirmi beş yaşını doldurmamış olan çocukları, anne ve babaları; yukarıda sayılan kanunlara göre harp veya vazife malulü sayılanlardan sınıf veya görev değiştirerek çalışmaya devam edenler ile vazife malulü sayılarak aylık bağlananlardan, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi kapsamında çalışmaya başlamaları nedeniyle ödenmekte olan aylıkları kesilenlerin kendileri ile eşleri, evli olmayan ve yirmi beş yaşını doldurmamış çocukları, anne ve babaları; yukarıda sayılan kanunlara göre harp veya vazife malulü sayılacak şekilde hayatını kaybedenlerin ya da aynı kapsamda aylık almaktayken hayatını kaybedenlerin eşleri, evli olmayan ve yirmi beş yaşını doldurmamış olan çocukları, anne ve babaları; engelliler için sağlık kurulu raporuyla %40 ve üzerinde engelli olduğunu belgeleyen Türk vatandaşlarının kendileri, ağır engellilerin kendileri ile birlikte birden fazla olmamak üzere birlikte yolculuk ettikleri refakatçileri, demiryolları ve denizyollarının şehiriçi ve şehirlerarası hatlarından, belediyelere, belediyeler tarafından kurulan şirketlere, birlik, müessese ve işletmelere veya belediyeler tarafından yetki*

verilen özel şahıs ya da şirketlere ait şehiriçi toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanırlar.

(Ek fıkra: 12/7/2013-6495/88 md.) Türk vatandaşı olan altmış beş yaş ve üzeri kişiler, demiryolları ve denizyollarının şehiriçi hatları ile belediyelere, belediyeler tarafından kurulan şirketlere, birlik, müessese ve işletmelere veya belediyeler tarafından yetki verilen özel şahıs ya da şirketlere ait şehiriçi toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz olarak, demiryolları ve denizyollarının şehirlerarası hatlarından ise %50 indirimli olarak yararlanırlar. Bu fıkroda belirtilen kurum ve kuruluşlar, belediyeler, belediyeler tarafından kurulan şirketler, birlikler, müessese ve işletmeler altmış ila altmış beş yaş arasında bulunan kişilerin toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanmasını sağlayabilirler.

Belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, toplu taşıma hizmetlerinde (...) (1) öğrenci ve basın kimlik kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkilidirler." denilerek şehir içi toplu taşıma hizmetlerinden kimlerin hangi şartlarda ücretsiz ya da indirimli yararlanabileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemede belediye çalışanlarının ve görevlilerinin, İş-Kur olarak çalışanların ücretsiz olarak toplu taşıma hizmetlerinden yararlanmasına imkan verilmemiştir.

Aynı Kanun'da Bakanlar Kurulu'na da ücretsiz veya indirimli tarife uygulanacak kişi ve kurumları tespit etme yetkisi verilmiş olup Bakanlar Kurulunun da yukarıda sayılan kişilere ücretsiz ya da indirimli tarife uygulanacağına dair bir kararı bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; Adıyaman Belediyesi'nde toplu taşıma hizmeti tarifelerinin belediye çalışanlarına ücretsiz olarak uygulanması mevzuata aykırı olup Belediye açısından gelir kaybına yol açmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belediyemizin bazı birimlerine ait hizmet binalarının farklı mahallerde, Belediyemize ait toplu taşıma araçlarının güzergahı üzerinde bulunmaktadır.

Belediye çalışanlarımızın iş akışını daha hızlı ve verimli sağlamak ve Denetim Raporunda belirtilen İş-Kur olarak çalışanların asgari ücretle çalışmaları, dar gelirli olmaları hesabıyla ücretsiz olarak Belediyemiz toplu taşıma araçlarına binmeleri sağlanmıştır.

Yine bu kullanım esnasında kullanılan kartlar süreli olarak ilgililere verilmiştir. Ancak, Denetim Raporunda belirtilmesine müteakip, uygulanan bu ücretsiz toplu taşıma hizmeti kaldırılmıştır." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususa iştirak etmiş olup, ücretsiz olarak sunulan toplu taşıma hizmetini kaldırdığını ifade etmiştir. Konu müteakip yılı denetimlerinde takip edilecektir.

### **BULGU 3: Tahakkuk Eden Vergilerin Tahsilat Oranının Düşük Düzeylerde Kalması**

Adıyaman Belediyesi 2015 Mali Yılı hesabına ait gelir işlemlerinin incelenmesi sonucunda tahakkuku yapılan bina, arsa, arazi, çevre temizlik ve ilan reklam vergilerinin 17.125.805,56 TL'lik kısmının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

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

Aynı kanunun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61 inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Ancak üst yönetici ve muhasebe yetkilisine verilen tüm bu görev ve sorumluluklara karşın yapılan inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; önceki yıldan 15.536.242,05 TL vergi geliri tahakkukunun devredildiği, 2015 Yılı sonu itibarı ile toplam 22.584.648,42 TL vergi geliri tahakkuk ettirildiği, 2015 Yılı içinde toplam tahakkukun, 5.458.842,86 TL'sinin, tahsil edildiği, 2016 Yılına 17.125.805,56 TL tahakkuk artışı devredildiği ve kurumun tahsilat oranının, % 24,17 'de kaldığı anlaşılmıştır.

Açıklama	2014 Yılından Devreden Gelir Tahakkuku	2015 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk (TL)	2015 Yılı Tahsilâtı	2016 Yılına Devreden Tahakkuk	Tahsilat Oranı %
----------	--	---------------------	----------------------	---------------------	-------------------------------	------------------



	(TL)	(TL)		(TL)	(TL)	(TL)
<b>Bina Vergisi</b>	5.783.319,18	3.282.096,92	9.065.416,10	2.485.979,02	6.579.437,08	%27,42
<b>Arsa Vergisi</b>	2.671.371,93	1.343.621,30	4.014.993,23	1.092.631,5	2.922.361,73	%27,21
<b>Arazi Vergisi</b>	90.778,41	34.162,56	124.940,97	26.410,53	98.530,44	%21,14
<b>Çevre Temizlik Vergisi</b>	1.590.784,77	1.269.751,20	2.860.535,97	1.264.006,46	1.596.529,51	%44,19
<b>İlan Reklam Vergisi</b>	5.399.987,76	1.118.774,39	6.518.762,15	589.815,35	5.928.946,80	%9,05
<b>Toplam</b>	<b>15.536.242,05</b>	<b>7.048.406,37</b>	<b>22.584.648,42</b>	<b>5.458.842,86</b>	<b>17.125.805,56</b>	<b>%24,17</b>

**Kamu idaresi cevabında;** “Belediyemizin gelir hesabına ait tahakkuku yapılan Bina, Arsa, Arazi, Çevre Temizlik ve İlan Reklam Vergilerinin yanı sıra diğer gelir kalemlerimizden olan Su, S ve M Plaka, Cezalar gibi kalemlerde gerek geçmiş yıllardan tahakkuk edipte tahsil edilmek üzere devreden bakiyeler, gerekse mali yıl içerisinde tahakkuk edipte tahsilatı yapılmayan bakiyelerin tahsilini hızlandırmak üzere İcra Tahsil Servisi kuruldu.

Hemen akabinde gelir kayıtlarımızda yapılan tetkik ve inceleme sonrasında mevzuata uygun olarak borç bakiyeleri ayrıntılı olarak hazırlanıp, ilgililere tebligatlar yapıldı.

Buna rağmen ödemede bulunmayan ilgililerin taşınır ve taşınmaz mal varlıklarına icra işlemi başlatılarak, tahsilatı arttırıcı çalışmalar başlatılmıştır.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

#### **BULGU 4: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları ve Buna Bağlı Gelir Kaybı Oluşması**

Kurum kayıtlarının incelenmesi neticesinde, belediye sınırlarında İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin varlığı tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.*" denilmektedir.

Kurumun yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2015 tarihi itibarıyla 1383 adet İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verildiği. Ancak Adıyaman Vergi Dairesi Müdürlüğü ile 23.02.2016 tarihinde yapılan yazışma sonucu alınan belediye sınırlarında aktif durumda olan işyerlerinin listesine ait verilere göre 11.619 işyeri olduğu görülmüştür.

Bu verilerden hareketle, Belediye sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan işyerlerinden 10.236 işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır.

Bu durum, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı gelirleriyle birlikte çevre ve temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi gibi vergilerin takip ve tahsilinde eksiklikler olduğunu, kurumun kontrol ve denetim konusunda yeterli olmadığını ortaya koymakta ve mahrum kalınan harç gelirleri nedeniyle mali tabloları da olumsuz yönde etkilemektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Denetim Raporunda konu edilmesine müteakip, Başkanlık Makamınca verilen talimat sonrasında;

- Mali Hizmetler Müdürlüğü İlan Reklam Servisi,
- Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü,
- Zabıta Müdürlüğü ile koordineli çalışarak yapılan kayıt tetkik çalışmaları sonrasında sahada Zabıta Müdürlüğümüzün yoğunlaştıracağı denetim çalışmaları başlatılmıştır.

Yapılan kontroller sonrasında İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmadan faaliyet gösteren işletmelere ait tutanaklar tutulup, gelir kaybının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.” Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 5: Eğlence Vergisi Mükellefi Olan İşletmelerden Eğlence Vergisi Alınmaması**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye ve mücavir alan sınırları içindeki eğlence faaliyetleri eğlence vergisinin konusuna alınmıştır. Kanunun 17'nci ve 21'inci maddelerinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanunun 21'nci maddesinde ise eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetler sayılmış, maddenin 1/5 nolu ayırımında, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden %20 oranında eğlence vergisi alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca Kanunun 20/3'üncü maddesinde, biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için, Belediye Meclislerince takdir edilecek miktarda eğlence vergisi ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Danıştay 9'uncu Dairesinin 07/11/2007 tarih ve E: 2005/5313, K:2007/3726 sayılı kararında özetle, “play-station salonları biletle girilmesi zorunlu eğlence yerlerinden olmadığından, söz konusu salonlardan belediye meclisince belirlenen tarifeye istinaden eğlence vergisi alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı...” denilmektedir.

Görüldüğü üzere Danıştay atari, oyun makinesi ve bilgisayar oyunlarının oynatıldığı play-station oyun salonlarının faaliyetlerinin eğlence vergisinin konusuna girdiği görüşündedir.

Buna göre, play-station oyun salonu işletenlerin eğlence vergisi ödemesi gerekmektedir. Vergi, kanunun 21'inci maddesinin III numaralı bendinde belirtildiği üzere belediye meclisi tarafından günlük olarak 5-100 TL arası belirlenecek ve her aya ilişkin vergi bir sonraki ayın 20'sine kadar ilgili belediyeye beyan edilip ödenecektir. Ancak, yapılan

incelemede, Adıyaman Belediyesi 2015 Yılı tarife cetvelinde, umuma açık istirahat ve eğlence yerleri için alınacak ücret belirlenmediği, tahakkuk ve tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

Adıyaman Belediyesi 2015 Yılı denetim çalışmaları kapsamında Ruhsat Müdürlüğünden ruhsat verilen işyerleri listeleri incelenmiş olup, faaliyet konusu sinema salonları, oyun yeri olan oyun salonları ve canlı müzik belgesi olan işyerleri tespit edilmiştir. Yapılan inceleme sonucunda 2 adet sinema salonu, 17 adet bozuk para veya jetonla çalışan oyun makinelerinin işletilmesi, 13 adet play-station oyun salonu, 5 adet canlı müzik belgesine sahip olan işyeri olmasına rağmen bu mükellefler için eğlence vergisi tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** "Faaliyetleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belirlenmiş olan Eğlence Vergisi tabi olan ve Belediyemiz sınırları içinde faaliyet gösteren Sinema Salonu, Bozuk Para ve Jetonla Çalışan Oyun Makineleri Salonları, Play – Station ve Canlı Müzik Belgesine sahip işyerlerine tebligatlar yapıp, tahsilatlarına başlanıldı." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, eğlence vergisine tabi olan işyerlerine tebligatların yapıp tahsilatlara başlanıldığı ifade edilmiştir. Konu müteakip yılı denetimlerinde takip edilecektir.

#### **BULGU 6: Müze Giriş Ücretleri Payının Tahakkuk Ettirilmemesi**

Adıyaman Belediyesi 2015 Mali Yılı "Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"nin incelenmesi sonucunda; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre alınması gereken "Müze giriş ücretleri belediye payı"nın tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanunun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı Mükerrer 97'nci maddesinin (a) bendinde;

*"Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır.*

*Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer belediyesine ödenmesi mecburidir."* denilmektedir.

Adıyaman Belediyesi mücavir alan sınırları içinde bulunan Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı Adıyaman Müzesinin girişlerinin ücretli olduğu tespit edilmiştir. Ancak mezkur mevzuat hükümlerine aykırı olarak, müze giriş ücretleri belediye payının Belediyeye aktarılmadığı görülmüştür. Bu durum Adıyaman Belediyesi gelirlerinin aktarılması gereken paylar kadar az görünmesine neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre alınması gereken Müze Giriş Ücretleri Belediyemiz payına ait Müze Müdürlüğüne 10.05.2016 tarih ve 1500/4507 sayılı yazımızla konu bildirilmiştir

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97'nci maddesinin (a) bendi gereğince, 01 OCAK 2016 tarihinden bu güne kadar tahakkuk edip, tahsilatı yapılan Müze Giriş Ücretlerinden % 5 Belediye Payımızın ayrılarak ödenmesi bildirilmiştir

Müze Müdürlüğünden bu güne kadar cevabi bir yazı Başkanlığımıza gelmemiş olup, devam etmesi halinde hukuki süreç başlatılarak tahsili cihetine gidilecektir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında; Müze Müdürlüğü ile yazışma yapıldığı, herhangi bir cevap gelmediği ve hukuki sürecin başlatılacağı ifade edilmiştir. Konu müteakip yılı denetimlerinde takip edilecektir.

#### **BULGU 7: Taşınır Kesin Hesap Cetveli Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyuşmaması**

Taşınır Kesin Hesap Cetvelinde yer alan devir tutarları ile taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının birbirini tutmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun taşınır işlemlerine ilişkin hükümlerine dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır kayıtlarını tutmak ve mali yıl sonunda Taşınır Yönetim Hesabını düzenlemekle yükümlü kılınmışlardır.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin taşınır yönetim hesabı başlıklı 34'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının c bendinde; muhasebe yetkililerinin gönderilen taşınır yönetim hesabı cetvellerindeki kayıtları muhasebe kayıtlarıyla karşılaştırıp uygunluğunu onayladıktan sonra harcama yetkilisine geri göndereceği, hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi başlıklı 30'uncu maddesinde özetle; satın alma suretiyle edinilen maddi duran varlık grubu içinde yer alan taşınırlara ilişkin giriş ve çıkışları için taşınır kayıt kontrol yetkilileri tarafından düzenlenen taşınır işlem fişlerinin birer nüshasının, düzenlenme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda mali yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu ancak; 150 İlk Madde Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemeleri çıkışları için düzenlenen taşınır işlem fişlerinin üst yönetici tarafından en geç ilgili dönemin son iş gününe kadar muhasebe birimine toplu olarak (üçer aylık dönemler halinde) gönderilmesi gerektiği, hususları hüküm altına alınmıştır.

İdare harcama birimlerince fiili envanterleri yapılarak konsolide edilen 2015 Yılı Taşınır Kesin Hesap Cetvelinde kaydedilmiş olan tutarlar ile 150 İlk Madde ve Malzeme Hesap koduna ilişkin muhasebe kayıtları tutarlarının birbirini tutmaması sonucu Kurum mali tabloları ile Taşınır Kesin Hesap Cetvelinin doğru ve gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir.

Hesap kodu	Hesabın Adı	Taşınır İcmal Cetveline Göre Bakiye	Muhasebe Kayıtlarına Göre Bakiye
150	İlk Madde ve Malzeme	202.259,23	0

**Kamu idaresi cevabında;** "Taşınır Kesin Hesap Cetvelinde yer alan devir tutarları ile taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtları karşılıklı olarak gerek miktar, gerekse hesap kodları bazlı olarak yapılan inceleme sonrasında Taşınır Kayıtlarının Çıkış fişi tanzim edilirken, Taşınır Kayıtlısı görevlisi personeller tarafından sehven yanlış Hesap Koduna çıkış kaydı yapıldığından Taşınır Kesin Hesap Cetveli yanlış tanzim edildiği tespit edilmiştir.

Bu hatalı Hesap Kodu, Muhasebe Kaydı ile aynı olacak şekilde Taşınır Kaydı düzeltilerek denkliği sağlanmıştır

Denetim Raporunda yapılan açıklamalar doğrultusunda Taşınır Kayıtları ile Muhasebe Çıkış Kayıtları karşılıklı olarak, aylık olarak kontrol edilmeye başlanılmış olup, tekrar hatalı bir kayıt oluşmamasına özen ve itina gösterilmektedir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında; hatalı kayıtların sehven yanlış yapıldığı, hatalı Hesap Kodu ile Muhasebe Kayıtlarının denklik sağlanacak şekilde düzeltildiği, tekrar hatalı kayıt oluşmaması için gereken özenin gösterileceği belirtilmiştir. Konu müteakip yılı denetimlerinde takip edilecektir.

### **BULGU 8: Taşınmaz Kiralamalarında Süresi Biten Kiralamalar İçin Yeniden İhaleye Çıkılmaması**

Belediyenin sahip olduğu taşınmazların kira süresinin bitiminde Kanuna uygun hareket edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanun'unun,

1'inci maddesinde, "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.(1).*"

75'inci maddesinde, "*.... 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."*

5393 sayılı Belediye Kanununun, 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, "*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" şeklinde yer alan düzenlemeler belediyelerin sahip olduğu taşınmazların kiralanması ve kiralanma sonrası yapılacak işlemleri belirlemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanuna göre üç yıla kadar olan kiralamalar encümenca, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verildiği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracı çıkmaz ise 5393 sayılı Kanunun 15 ve 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır.

Sayıştay Genel Kurulunun 21.01.1993 gün ve 4761/1 no'lu kararı "*Genel ve katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyeler ile bunlara bağılı döner sermayeli kuruluşlar tarafından 2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen gayrimenkullere ait kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya sona erdirilmesi konularında 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği*" yönündedir. Danıştay 10. Dairesinin 19.12.1991 tarihli ve Esas 1989/2736, K. 1991/3850 sayılı kararında ise "Kira süresi dolan 2886 sayılı Kanun kapsamındaki taşınmaz malların, yeniden ihale yapılmak suretiyle kiraya verilebileceği" denildiği, 2886 sayılı Kanuna istinaden ihale yolu ile kiraya verilen yerlerde 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkındaki Kanunun uygulanamayacağı, bu nedenle ihale ile kiraya verilmiş olan gayrimenkulün kiralama süresinin bitiminde yeniden ihale yapılmaksızın kira süresinin uzatılmasının mümkün olmadığı açıkça belirtilmiştir.

Belediye kira süresinin bitiminde kiracıya kiraladığı taşınmazı terk etmesini, aksi halde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesindeki "*...İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*" hükmünün uygulanacağını ve kiranın bitim tarihi ile fiilen terk edilen süreye isabet eden kısımla ilgili ecrimisil tahakkuk ettirileceği ve gerekli işlemlere başlanacağını belirten bir yazı tebliğ etmeli ve kiracı kira bitiminde boşaltmaz ise Kanun hükümlerini uygulamalıdır. Boşaltılan taşınmaz ihaleye çıkılarak kiraya verilmelidir. Adıyaman Belediyesinin kira süresi biten taşınmazların boşaltılması ile ilgili her hangi bir işlem yapmadığı, halen bu kiracıların işyerlerini fiili olarak kullandıkları görülmüştür. Kira süresi bittiği halde kiracılar tarafından aynı yerler kullanılmaya devam edilmektedir.

Kira süresi biten taşınmazlarla ilgili gerekli işlemler zamanında ve mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Denetim Raporunun Bulgu 1'inde cevabında belirtimiz üzere Belediyemiz taşınmazların, ekonomik ve sosyal şartlardan kaynaklanan sebepler ile bölgemiz şartlarından kaynaklanan etkenlerden dolayı uygun görülmeyen şahısların,



firmaların işletimine, kullanımına geçmemesi için daha önceden ihale yolu ile kiralayan müstecirlerimize, kira süreleri dolduğu zamanlarda TEFE / TÜFE oranında artış uygulayarak ecrimisil ve işgaliye karşılığında kiralınması yapılmıştır.

Ecrimisil ve işgaliye sürelerinin dolmasına müteakip, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun hükümleri çerçevesinde ihale edilerek, kiralınması sağlanacaktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 9: Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil ve İşgaliye Karşılığında Kiralanması**

Belediyeye ait taşınmazların yıllarca işgal edenlerden alınan ecrimisil ve işgaliye ile kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e maddesine göre 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 yetkisi belediye meclisine; aynı Kanunun 34/g maddesine göre taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralınmasına karar vermek yetkisi de belediye encümenine ait olup 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35 inci maddesi uyarınca, belediyelere ait taşınmazların 3. kişilere kiralınması işlemlerinin maddede sayılan ihale usullerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Ecrimisil; Hazine taşınmazının ya da bir malın sahibinin idarenin izni ve malın sahibinin rızası dışında gerçek veya tüzel kişilerce bu malı kullanmakla bir zarara uğrayıp uğramayacağı söz konusu olmaksızın bu maldan, işgal tasarruf veya her ne şekilde olursa olsun yararlanması karşılığında işgalci tarafından ödenen ve belediye tarafından tahsil edilen

tazminattır. Ecrimisilin ödenmesi tahliyeyi engellemez, idarenin işgal altındaki taşınmazı her zaman 2886 Sayılı Yasanın 75'inci maddesine göre tahliye ettirmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Asıl olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak kiraya verilmesidir. Kira geleceğe ecrimisil ise geçmişe yönelik olduğu için geleceğe yönelik ecrimisil tahakkuk ettirilemez.

Yapılan incelemede, belediyeye ait gayrimenkullerin ecrimisil ve işgaliye yoluyla kiralandığı görülmüştür. İşgaliye yoluyla kiralama kanunlarımızda mevcut değildir. İşgaliye kusurlu olup olmadığı aranmaksızın, bir malın zilyetliğini, yetkili idarenin izni, sahibinin rızası veya muvafakatı dışında eline geçiren, elinde tutan veya her ne şekilde olursa olsun bu malı kullanan veya tasarrufunda bulunduran gerçek veya tüzel kişilere işgalci (fuzuli şagil) olarak işgal etmesi mukabilinde işletilen hukuki süreçtir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 52'nci maddesinde; belediye sınırları içinde bulunan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, işgal harcına tabidir. Kanunun bu maddesinde nerelerin işgaliye yoluyla verilebileceği belirtilmiştir.

Bunlar; pazar veya panayır kurulan yerler, meydanlar, mezat yerleri, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerler, motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerdir.

Belediye Gelirleri Kanununda işgaliyeye konu olacak unsurlar sayılırken bunun gayrimenkulleri kapsamadığı çok açıktır. Gayrimenkullerin üçüncü kişilere kullandırılması için mevzuatımızda ihale usulleri düzenlenmiş olup ihale yoluyla kullandırılması mümkündür.

Belediyeye ait gayrimenkulün ihalesiz olarak başkasının kullanımına verilmesi ve bunun karşılığında da ecrimisil ve işgaliye alınması mümkün değildir bu yerlerin tahliye edilip ihale suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyemiz taşınmazların, ekonomik ve sosyal şartlardan kaynaklanan sebepler ile bölgemiz şartlarından kaynaklanan etkenlerden dolayı uygun

görülmeyen şahısların firmaların işletimine kullanımına geçmemesi için daha önceden ihale yolu ile kiralayan müstecirlerimize, kira süreleri dolduğu zamanlarda TEFE / TÜFE oranında artış uygulayarak ecrimisil ve işgaliye karşılığında kiralanmasına devam edilmiştir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

**Öneri:**

İlgili mevzuat hükümlerine uygun olarak işlem yapılması önerilmektedir.

**BULGU 10: Performans Programı'nın Hazırlanmamış Olması**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesinde; kamu idarelerinin, yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamaları gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamalarına ilişkin hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı, 5018 sayılı Kanunla verilen bu yetkiye dayanarak "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" ile "Performans Programı Hazırlama Rehberi"ni yayınlamıştır.

Ancak, Kurum tarafından bugüne kadar Performans Programı'nın hiç hazırlanmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereğince yürüteceğimiz faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren hazırlanması gereken performans programımızı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 22 nci maddesi gereğince, Belediye Başkanımızın 2016 HAZİRAN ayı sonuna kadar Stratejik Plan ve Performans Programına uygun olarak 2017 Mali Yılı Gider Bütçesini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapılarak, çalışmalarını başlatılıp, "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında

Yönetmelik” ile “Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde belirtilen esaslara uygun olarak tamamlanacaktır." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, Performans Programının hazırlanması için gerekli çalışmaların başlatılacağını ifade etmiş olup, konu müteakip yılı denetimlerinde takip edilecektir.

### **BULGU 11: İç Denetçi Kadrosu Bulunmasına Rağmen Bu Kadroya Atama Yapılmaması**

İç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen, bu kadroya atama yapılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin gereği olarak kamu idareleri bünyesinde iç denetim faaliyetinin kurulmasını öngörmektedir.

İç denetim, Kanunda mali yönetim ve kontrol sisteminin bir unsuru olarak tanımlanmıştır.

Kanunun 1 inci maddesinde; *"kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak"* şeklinde belirlenen amaca ulaşılması, etkin işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığını gerektirmektedir.

Diğer yandan, iç kontrol sisteminin işletilmesi bu sistemin önemli bir unsuru olarak tanımlanan iç denetimin etkinliğine bağlıdır.

5018 sayılı Kanunda iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı öngörülmüştür. İç denetçilerin, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim eğitimine tâbi tutulup bu eğitimi başarıyla tamamlayan sertifikalı adaylar arasından atanması gerekmektedir. Genel esas bu olmakla birlikte, geçiş sürecinde Kanunun geçici 5 inci maddesinde belirtilen denetim elemanlarının 31/12/2007 tarihine kadar iç denetçi kadrolarına atanabilecekleri öngörülmüştür.

Yapılan incelemede, Bakanlar Kurulu'nca 28/8/2006 tarihinde 2006/10911 Bakanlar Kurulu Kararı ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesine göre

Adıyaman Belediyesine iç denetçi kadrosu tahsis edildiği halde Belediye bünyesinde İç Denetim Birimi ve iç denetçi bulunmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** "Kurumumuz bünyesinde daha önce İç Denetim Birimi 06/12/2007 tarihinde kurulup ataması gerçekleştirilmişti. 19/02/2009 tarihine kadar İç Denetim birimi faal olarak devam etmekteydi.

Ancak, İç Denetçinin 19/02/2009 tarihinde Malatya Büyükşehir Belediyesine nakil olarak gittiğinden birim faal olarak devam etmemiştir.

Raporda belirtilmesine müteakip, Başkanlık makamınca İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğüne gerekli talimatlar verilip, çalışmalar başlatılmıştır." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, gerekli talimatların verilip çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiş olup, konu müteakip yılı denetimlerinde takip edilecektir.

**8. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****ADİYAMAN BELEDİYE BAŞKANLIĞI 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

Hes Kodu	Yard Hes Kd1	GİDERİN TÜRÜ	2013 Yılı TL	2014 Yılı TL	2015 Cari Yıl TL
630	01	PERSONEL GİDERLERİ	29.546.266,66	33.861.711,55	37.108.465,69
630	02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİM GİDERLERİ	5.459.359,11	6.310.427,90	6.588.441,13
630	03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	46.434.835,92	33.243.571,63	44.596.451,95
630	04	FAİZ GİDERLERİ	4.275.572,25	7.049.432,91	31.726.974,00
630	05	CARI TRANSFERLER	1.634.005,92	1.837.852,27	1.467.368,81
630	11	DEDER VE MİKTAR DEDEMLERİ GİDERLERİ	,00	,00	651.557,48
630	12	GELİRLERİN RET VE İDESİNDEN KAYNAKLANAN	,00	,00	10.893,71
630	13	AMORTİSMAN GİDERLERİ	8.493.798,44	23.312.274,01	847.200,42
630	20	SİLİNE ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİD	199.044,07	603.517,76	190.666,89
GEDERLER TOPLAMI			96.042.882,37	106.218.788,03	123.188.020,08

Hes Kodu	Yard Hes Kd1	GELİRİN TÜRÜ	2013 Yılı TL	2014 Yılı TL	2015 Cari Yıl TL
600	01	VERGİ GELİRLERİ	11.598.555,84	20.606.364,07	14.068.186,08
600	03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	15.187.402,52	22.437.561,95	26.225.720,16
600	04	ALINAN BABI> VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	4.429.409,33	9.483.431,52	3.143.134,14
600	05	DİDER GELİRLER	75.081.569,61	93.140.425,50	119.320.140,13
GELİRLER TOPLAMI			106.296.937,30	145.667.783,04	162.757.180,51
FAALY'ET SONUCU			10.254.054,93	39.448.995,01	39.569.160,43

## ADİYAMAN BELEDİYE BAŞKANLIĞI 2015 YILI BİLANÇOSU

AKTİF			PASİF		
<b>1- DÖNEN VARLIKLAR</b>		<b>102.538.459,06</b>	<b>3- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>54.259.511,29</b>
10	Hazır Değerler	8.240.111,43	32	Faaliyet Borçları	11.248.270,17
11	Menkul Kıymet ve Varlıklar	9.000,00	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	2.204.205,61
12	Faaliyet Alacakları	31.312.912,07	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	39.746.589,68
14	Diğer Alacaklar	1.801.667,14	37	Borç ve Gider Karşılıkları	204.298,44
16	Ön Ödemeler	653.575,36	38	Gelecek Aylara ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	856.147,39
18	Gelecek Yıllara ait Giderler	107.006,66	<b>4- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>88.458.009,75</b>
19	Diğer Dönen Varlıklar	60.414.186,40	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	62.365.156,38
<b>2- DURAN VARLIKLAR</b>		<b>217.040.309,16</b>	43	Diğer Borçlar	5.418.652,40
22	Faaliyet Alacakları	865.385,67	48	Gelecek Yıllara ait Gelirler	20.674.200,97
23	Kurum Alacakları	50.000,00	<b>5- ÖZKAYNAKLAR</b>		<b>176.861.247,18</b>
24	Mali Duran Varlıklar	8.078.833,03	50	Net Değer / Sermaye	28.396.305,34
25	Maddi Duran Varlıklar	208.046.090,46	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	108.895.781,41
			59	Dönem Faaliyet Sonuçları	39.569.160,43
<b>AKTİF TOPLAM</b>		<b>319.578.768,22</b>	<b>PASİF TOPLAM</b>		<b>319.578.768,22</b>

DİPNOT NAZIM HESAPLAR		BORÇ	ALACAK
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	203.552.770,43	199.714.487,20
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	56.578.350,97	203.552.770,43
905	Ödenekli Giderler Hesabı	143.136.136,23	0,00
910	Teminat Mektupları Hesabı	12.776.290,80	1.464.950,00
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	1.464.950,00	12.776.290,80
920	Gider Taahhütleri Hesabı	146.151.276,17	58.601.419,53
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	58.601.419,53	146.151.276,17
990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı	2.471.312,25	2.471.312,25
999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	2.471.312,25	2.471.312,25



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>