



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ZONGULDAK KARADENİZ EREĞLİ  
BELEDİYESİ  
2015 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2016



## 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 .....	6
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	7
8.	EKLER.....	16



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

Zonguldak Karadeniz Ereğli Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabi olup mali iş ve işlemlerini bu Kanuna uygun olarak yürütmektedir. Kurum, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dahil edilirler.

Kurumun 2015 yılı gelir bütçesi 113.326.000,00 TL olarak kabul edilmiş, 94.602.384,45 TL tahsilat yapılmıştır. Gelir bütçesinin gerçekleşme oranı %83,4 olmuştur.

2015 yılı gider bütçesi 113.326.000,00 TL olarak kabul edilmiş, yılsonunda 94.425.741,01 TL harcama yapılmıştır. Gider bütçesinin gerçekleşme oranı % 83,3 olmuştur.

Tablo 1: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması					
Hesap Kodu	I	Gelirin Türü	2015 Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşen Oran
800	01	Vergi Gelirleri	22.424.000,00	19.782.662,96	20,88%
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.234.000,00	21.865.230,76	23,08%
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	231.000,00	198.652,64	0,21%
800	05	Diğer Gelirler	54.943.000,00	52.454.218,64	55,37%
800	06	Sermaye Gelirleri	55.000,00	439.023,90	0,46%
		Borçlanma (İller Bankası)	8.440.000,00		
Bütçe Gelirleri Toplamı (A)			104.887.000,00	94.739.788,90	100,00%
Bütçeden Ret Ve İadeler (-)					
810	01	Vergi Gelirleri		113.671,91	
810	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		23.707,97	
810	05	Diğer Gelirler		24,57	

810	06	Sermaye Gelirleri		0	
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (B)			(-) 1.000	137.404,45	
Net Bütçe Geliri (A-B)			113.326.000,00	94.602.384,45	

**Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması**

Hesap Kodu	I	Gider Türleri	2015 Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşen Oran
830	01	Personel Giderleri	21.814.000,00	20.956.777,82	22,19%
830	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.537.000,00	3.420.451,22	3,62%
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	58.359.000,00	48.695.509,42	51,57%
830	04	Faiz Giderleri	2.063.000,00	1.995.054,43	2,11%
830	05	Cari Transferler	4.451.000,00	3.735.293,59	3,96%
830	06	Sermaye Giderleri	17.852.000,00	15.422.654,53	16,33%
830	07	Sermaye Transferleri	0,00	200.000,00	0,21%
830	9	Yedek Ödenekler	5.250.000,00		0,00%
Bütçe Giderleri Toplamı			113.326.000,00	94.425.741,01	100,00%

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,

- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli 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 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: İşçilere Yapılan Ödemelerde SGK Priminin Kesilmemesi

Kurumun ihale etmiş olduğu personel hizmet alımı işlerinde, idarenin talebi ile sözleşmeleri tek taraflı feshedilen 24 işçiye, feshin mahkemece geçersiz sayılması üzerine yapılan ödemelerden sosyal güvenlik priminin kesilmediği tespit edilmiştir.

Kurumun ihale etmiş olduğu personel hizmet alımı işlerinde, idarenin tüm sorumluluğu üzerine alan yazılı isteğine binaen Yüklenicinin (alt işveren) bazı işçilerin iş sözleşmelerini feshetmesi üzerine işçilerin mahkemeye başvurması sonucu, iş mahkemesi bu fesihlerin geçersizliğine hükmetmiştir. Mahkeme vermiş olduğu kararda, 4857 sayılı İş Kanununun 21 inci maddesinde yer alan “*çalıştırılmadığı süre için işçiye en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları ödenir*” hükmüne dayanarak dört aylık ücret ve diğer hakların işçilere ödenmesine hükmetmiştir. Mahkemenin bu hükmüne istinaden kurum tarafından işçilere ödenen dört aylık ücret ve diğer haklarından sosyal güvenlik primlerinin kesilmediği tespit edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK) tarafından yayınlanan 01.09.2012 tarih ve 28398 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşveren Uygulama Tebliğinin “Hizmet akdinin feshinin geçersizliği halinde yapılacak ödemeler” başlıklı 7.3. maddesinde; “*İşçinin işe iadesi için kesinleşen mahkeme veya özel hakem kararının kendisine tebliğinden itibaren on iş günü içinde işe başlamak üzere başvurmuş olması kaydıyla, işe başlatılsın veya başlatılmasın bu nitelikteki işçilere çalıştırılmayan süre için ödenen en çok dört aya kadar ücret ve diğer haklar, akdin feshedildiği aydan başlanılarak ilgili ayların prime esas kazançlarına dahil edilerek işsizlik sigortası primi de dahil olmak üzere tüm sigorta kollarına ait primler kesilecek ve bu süreler hizmetten sayılacaktır.*” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu mahkeme kararında işçilere ödenmesine hükmedilen hususlar ücret mahiyetinde ödemeler olduğu için sigorta primi matrahına dahil bulunmaktadır. Bu nedenle işçilere yapılan bu ücret ödemelerinden sigorta primi kesilmesi gerekmektedir.

Ayrıca bu durumda neler yapılması gerektiği hakkında 12.05.2010 tarih ve 27579 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin “Aylık prim ve hizmet belgesinin düzenlenmesi, verilmesi ve saklanması” başlıklı 102 nci maddesinin üçüncü

fikrasında açıklayıcı bilgiler bulunmaktadır.

Diğer taraftan, işçilerin iş sözleşmelerinin feshedilmesinin mahkemece geçersiz fesih kabul edilmesi sonucu yapılan ödemeler toplamı 504.468,79 TL'dir. Belediye personel sayısında azaltmaya gitmemesine rağmen geçersiz fesihlerden dolayı 2015 yılı içerisinde bu maliyete katlanmak zorunda kalmıştır. Nitekim devam eden ve daha sonra gerçekleştirilen hizmet alım ihalelerinde personel sayısında azalma olmamıştır. Bu nedenlerden dolayı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığı düşünülmektedir.

Bu hükümler çerçevesinde, İş Kanununun 21 inci maddesi uyarınca işçilere ödenecek olan boşta geçen süreye ilişkin dört aylık ücret ve diğer hakların sosyal sigorta primine tabi olduğu ve işçilere yapılan bu ödemelerden sigorta primi kesilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgudaki tespitler dikkate alınmış olup, mahkeme kararlarına ilişkin yapılan işçilik ödemelerinde boşta geçen sürelerle ait SGK priminin kesilmesine başlanmıştır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususların gereğinin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonguldak İli Ereğli Belediyesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı İşçi Ödemeleri hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının Alacak Bakiye Vermesi**

Veznelerde kredi kartı ile yapılan tahsilatların muhasebeleştirildiği 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabından bankaya yapılan aktarmalarda, 109.28 koduyla takip edilen hesabın alacak bakiyesi verdiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının işleyişinin anlatıldığı 74 üncü maddesinin birinci fıkrasının b bendinde, banka kredi kartıyla yapılan tahsilatlar nedeniyle kurumun banka hesabına aktarılan tutarların bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedileceği ve banka kredi kartıyla yapılan tahsilatlardan iptal edilenlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere banka kredi kartı ile tahsilat yapıldığında, işleme ilişkin tutar bu hesaba borç kaydedilecek, daha sonra gerçekleştirilmiş olan bu tahsilat banka hesabına aktarılacağı zaman bu hesap alacak çalıştırılacaktır. Bu hesaba ne kadar tahsilat kaydı yapıldı ise o kadar tutar bankaya aktarılmaktadır. Ancak muhasebe sisteminde 109.28 koduyla takip edilen bir pos cihazından yapılan aktarmalarda hata yapılarak, bu hesapta tahsil edilmiş tutarlardan daha fazlası bankaya aktarılmıştır. Bu hatadan dolayı bu hesapta tahsilattan daha fazla bankaya aktarım gerçekleşmiş olmaktadır. Yıl sonunda 109.28 kodlu hesabın toplam borç tutarı 109.820,90 TL toplam alacak tutarı 117.718,74 TL görünmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının Alacak bakiye vermesi muhasebe sistemi ve kuralları açısından mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulguya konu olan hususlar dikkate alınacak ve eksiklikler giderilecek olup, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği mevzuatına göre işlemler yürütülecektir." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## **BULGU 2: Belediye Sınırları İle Mücavir Alan İçinde Kalan Bazı İşyerlerinin Ruhsatının Olmaması**

Belediye sınırları ile mücavir alan içinde kalan bazı işyerlerinin “işyeri açma ve çalışma ruhsatı” olmaksızın çalıştırıldığı ve bu işyerlerinden “işyeri açma izni harcı” alınmadığı tespit edilmiştir.

10.08.2015 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik”in “İşyeri Açılması” başlıklı 6 ncı maddesinde, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir. Ayrıca 3572 sayılı “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun”un 2 nci maddesinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı işlemlerinden muaf tutulan meslek grupları ve işletmelere yer verilmiştir.

Gerek 3572 sayılı Kanununun 3 ncü maddesine ve gerekse de İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4 ncü maddesine göre yetkili idare, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ifade etmektedir.

2015 yılı içerisinde Belediye mücavir alan sınırları dahilinde açılan işyerlerinden 255 tanesinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyetlerini yürüttüğü tespit edilmiştir. Bundan dolayı da, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81 inci maddesine göre yeni açılan işyerinden alınması gereken harç 255 adet işyeri için tahakkuk ve tahsil ettirilmemiştir.

Yine bu durum neticesinde 255 adet işyerinin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “İşyerlerinde aranacak genel şartlar” başlıklı 5 inci maddesinde belirtilen sağlık, güvenlik, genel asayiş, bazı işyerleri için alınması gereken izin ve raporlar ile ilgili şartları taşıyıp, taşımadığı noktasında riskli konumda bulunduğu değerlendirilmektedir.

Belediye sınırları ile mücavir alan içinde kalan işyerlerinin “işyeri açma ve çalışma ruhsatı” olmaksızın çalıştırılması ve bu işyerlerinden “işyeri açma izni harcı” alınmaması sonucu kurumun gelir kaybına uğradığı ve ayrıca sözkonusu işyerlerinin Yönetmelikte öngörülen kriterler açısından gerekli şartları taşıyıp taşımadığı noktasında risk oluşturduğu değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "İlgi bulgu ile tespit olunan 255 adet ruhsatsız işyeri ile ilgili olarak Belediyemiz Zabıta Müdürlüğü ile Ruhsat Denetim Müdürlüğü tarafından yasal işlemler başlatılmış olup, yapılan işlemler ile ilgili yazışma ve belgeler Ek'te sunulmuştur." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlarla ilgili çalışmaların sürdüğü belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

### **BULGU 3: İmzalanmış Muhasebe Evrakları Üzerindeki Muhasebe Kayıtları İle Muhasebe Sistemindeki Kayıtlar Arasında Farklılık Olması**

İlgili kişiler tarafından imzalanmış ödeme emri belgeleri üzerindeki muhasebe kayıtları ile muhasebe programındaki kayıtların farklı olduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde Yönetmeliğin amacı, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarının doğru oluşturulmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi olarak ifade edilmiştir. Mezkur Yönetmeliğin 461 inci maddesinde "*Her muhasebe kaydının bir belgeye dayanması ve mali sonuç doğuran bütün işlemlerin muhasebe kayıtlarında gösterilmesi zorunludur.*" hükmü yer almaktadır.

Tespit edilen husus yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre değerlendirildiğinde; evraklar üzerindeki kayıtlar ile muhasebe sistemi üzerindeki kayıtların farklı olması, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini azaltmaktadır. Mali tablolar muhasebe programındaki kayıtlar baz alınarak sistem üzerinden oluşturulduğundan, muhasebe programına evrak üzerindeki farklı girilen kayıtlar mali tablolarında hatalara neden olmaktadır.

Ayrıca evrak üzerindeki yanlış kayıtların muhasebe programına düzeltilerek aktarılmasından dolayı da bu farklılık ortaya çıkmaktadır. Ancak burada da sorumlularının onay verdiği muhasebe kayıtları ile sistem kayıtları arasında farklılık olması, söz konusu harcamalarla ilgili hesap verme süreçlerini etkileyebilecektir.

Bulguya konu hususun neden olduğu bir diğer sonuç ise kontrol süreçlerinin etkili çalışmamasıdır. Nitekim denetimler sırasında idarenin gerçekleştirmiş olduğu işlemler hem

evrak üzerinden hem de muhasebe programı üzerinden kontrol edilip incelenmek durumunda kalmıştır.

Açıklanan nedenlerle, mali tabloların doğru ve güvenilir olması için yetkili kişiler tarafından imzalanmış ödeme emri belgeleri üzerindeki muhasebe kayıtları ile muhasebe programındaki kayıtların aynı olması gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulguya konu olan hususlar dikkate alınacak ve eksiklikler giderilecek olup, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği mevzuatına göre işlemler yürütülecektir." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 4: Kira Süresi Dolan İş Yerlerinin İhalesiz Olarak Aynı Kişilere Kullandırılması**

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan kira süresi dolanların yeniden ihale edilmeksizin, encümen kararı ve başkan onayı ile sözleşme hükümleri çerçevesinde belirlenen tutarda kira artışı yapılmak suretiyle kira sürelerinin uzatıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kiralarda sözleşme süresini düzenleyen 64 üncü maddesi gereği belediyeye ait olan taşınmazların kira süreleri on yıldan fazla olamayacaktır. Kdz. Ereğli Belediyesi de bu hükmü dikkate alarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 inci maddesinin "e" bendi gereği Belediye Meclisinin kararı ile 10 yıllık kira ihaleleri gerçekleştirmiştir. Belediyenin bu on yıllık kira süresinin bitiminin ardından yine 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda ihaleye çıkması gerekmektedir.

Ancak Belediye tarafından kiraya verilen 88 adet taşınmazdan 46 adedinin 10 yıllık kira süresinin dolduğu ve yeniden ihale edilmeksizin belli tutarda kira artışları ile aynı kişilere kullandırıldığı görülmüştür.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan işyerlerini kiralayanların, sözleşmede öngörülen kira artışını kabul ettiği sürece, ilgili işyerinin kiracısı olarak kalabileceği düşüncesi kabul görmeyecektir. Kira süresi sona eren işyerlerinin 2886 sayılı Kanunun 64 üncü maddesi hükümleri çerçevesinde, aynı Kanunun 35 inci maddesinde sayılan usullere göre ihale edilmek suretiyle yeniden kiraya verilmesi gerekmektedir.

Ayrıca bu durum nedeni ile belediyenin önemli tutarda gelirden mahrum kaldığı değerlendirilmektedir. Örneğin, Belediyeye ait olan ve Atatürk Bulvarı üzerinde yan yana sıralanan 15, 17 ve 19 numaralı aynı mimari ve teknik özelliklere sahip işyerlerinin kira bedelleri arasında büyük farklılıkların olduğu görülmüştür. Şöyle ki; bu işyerlerinden 17 numaralı işyeri için 2015 yılının aralık ayında mevzuata uygun olarak gerçekleştirilen ihale 18.200 TL aylık kira bedeli ile sonuçlandırılmıştır. Bu yapı ile aynı özelliklere sahip olan ve tip proje olarak inşa edilmiş 15 ve 19 numaralı işyerlerinin kira bedelleri ise, yeniden ihale yapılmadığından sırası ile 5.300-TL ve 6.650-TL olarak devam etmektedir.

Ayrıca yukarıda ifade edilen durum belediyenin kiraya vermiş olduğu diğer taşınmazları (7 adet Nargile Evi) için de söz konusudur.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan yerlerden kira süresi sona eren işyerlerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda ihale edilmek suretiyle yeniden kiraya verilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** 6098 sayılı Borçlar Kanununun aşağıdaki hükümlerine yer vermiş

*“A. Uygulama alanı*

*MADDE 339- Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz.*

*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.*

*B. Bağlantılı sözleşme*

*MADDE 340- Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin kurulması ya da sürdürülmesi, kiracının yararı olmaksızın, kiralananın kullanımıyla doğrudan ilişkisi olmayan bir borç altına girmesine bağlanmışsa, kirayla bağlantılı sözleşme geçersizdir.*

*1. Genel olarak*

*MADDE 347- Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama*

*yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.*

*Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.*

*Genel hükümlere göre fesih hakkının kullanılabilceği durumlarda, kiraya veren veya kiracı sözleşmeyi sona erdirebilir.” ve ilgili maddelerin kamu kurumu olan idarelerini de kapsadığını, kamuda herhangi bir mali zarara sebep olmamak açısından 2886 sayılı kanun uygulamaya çalışmakla beraber tüm kira uzatımlarında piyasa fiyat ve rayiç bedel çalışmaları yapılarak kiraların günün ekonomik şartlarına göre sürekli güncellenerek Belediyelerinin gelir kaybına uğramamasının sağlanacağını belirtmişlerdir.*

**Sonuç olarak** Borçlar Kanununun ilgili hükümlerinin kamu kurumu olan belediyelere uygulanması noktasında herhangi bir tereddüt yaşanmamaktadır. Ancak bu hükümlerin kamu kurumlarına uygulanabilmesi için “*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır*” hükmünden de anlaşılacağı üzere ortada geçerli bir kira sözleşmesinin olması gerekmektedir. Oysa bulgumuzda da belirtildiği üzere imza tarihinden itibaren 10 yılı ( 2886 sayılı Kanuna göre azami kira süresi) aşkın süre geçmiş bulunan kira ilişkilerinde kiracı sıfatı ortadan kalkmış ve artık bu kişiler fuzuli şağil statüsüne girmişlerdir.

Belediyelerin, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “*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*” hükümlerini içeren 75 inci maddesinden yararlanmasına hak tanıyan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte taşınmazlarına ilişkin kira sözleşmelerinin kendiliğinden uzaması durumunun sona erdiğinin kabulü gerekir. Artık bu Kanundan sonra sözleşmenin 6570 sayılı Kanun'un 11 inci maddesi uyarınca yıldan yıla yenilenmesi olanağı kalmadığından (Henüz 6098 sayılı Borçlar Kanunu yürürlüğe girmeden önce) ihalede belirtilen süreleri aşan (azami 10 yıl) tüm kiracılar fuzuli şağil durumuna düşmüştür.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 22.12.2010 gün ve 2010 / 13-671-696 sayılı kararı da bu doğrultudadır. Dolayısıyla ortada bir kira sözleşmesi bulunmamaktadır. Her ne kadar kira sözleşmesinin sona ermesinden sonra ilgili kiracılar idarenin belirlediği miktarlar



üzerinden kira ödeyerek taşınmazı kullanmaya devam etmiş ise de, bu durum taraflar arasında kira sözleşmesi yapıldığı ya da kira sözleşmesinin yenilendiği anlamına gelmemektedir. Belediye tarafından talep edilen ve ilgili kiracılar tarafından ödenen miktar, gerçekte haksız işgal tazminatı niteliğindedir.

Yukarıda açıklandığı üzere taraflar arasında kira ilişkisi kalmadığından ve ortada bir kira sözleşmesinden söz edilemeyeceğinden dolayı 6098 sayılı Borçlar Kanununun uygulanmasının söz konusu olamayacağı ve 2886 sayılı Kanuna göre kiracıların tahliyesi sağlandıktan sonra yine ilgili yasa gereği ihaleye çıkılarak taşınmazların kiraya verilmesinin uygun olduğu değerlendirilmiştir.

### **BULGU 5: Toplu İş Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Düzenlemelere Yer Verilmesi**

Belediye ile Belediye-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinde 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerine aykırı düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

6356 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 2 nci maddesinde; Toplu İş Sözleşmesi, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme olarak tanımlanmıştır. Mezkur Kanunun “Toplu İş Sözleşmesi ve Çerçeve Sözleşmenin İçeriği” başlıklı 33 üncü maddesinde ise Toplu İş Sözleşmelerinin; iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hükümleri içermesi gerektiği belirtildikten sonra ihtiyari olarak tarafların karşılıklı hak ve borçları ile sözleşmenin uygulanması ve denetimini düzenleyen hükümleri de içerebileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin beşinci fıkrasında, toplu iş sözleşmelerinin Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içerebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere toplu iş sözleşmeleriyle; iş sözleşmelerinin yapılması, içeriği, sona ermesi, tarafların karşılıklı hak ve borçları, sözleşmenin uygulanması ve denetimi ile ilgili hükümler düzenlenebilecektir. Bu hükme aykırı düzenlemeler yapılamayacağı da yukarıda zikredilmiştir. Toplu iş sözleşmeleri ile hangi konuların düzenlenebileceğini gösteren mevzuata göre, taraflardan farklı olarak

üçüncü kişi durumunda olan kişi veya kurumlar lehine toplu iş sözleşmesine hüküm konulamayacağı açıktır.

Belediye ile Belediye-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin 43 üncü maddesinde, “...spor eğitim hizmetlerinin gerçekleşmesi amacıyla ve sendika üyesi işçilerimizin bordrolarından Kdz. Ereğli Belediyespor adına her ay kesilmek üzere 25,00-TL.. kesinti yapılır” hükmüne yer verilmiştir. Sözleşmeye konulan bu hüküm nedeniyle sözleşmenin taraflarından biri olmayan Kdz. Ereğli Belediyespor sözleşmeye konu edilmiştir. Daha sonra da sözleşmeye konulan bu hükme istinaden Belediye aracılığıyla Kdz. Ereğli Belediyespor’a 2015 yılı içerisinde işçi ücretlerinden aylık 25,00 TL, yıllık toplam 41.200,00-TL kesilmek suretiyle ödemede bulunulduğu görülmüştür. Belediyenin aracı olduğu bu ödeme, işçilerin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan bir spor kulübüne üyelik aidatı ödemesidir. İşçi ile üye olduğu spor kulübü arasındaki üyelik aidat ödemesinde, toplu iş sözleşmesine hüküm konulmak suretiyle belediye, aidat tahsilinde aracı kurum haline getirilmiştir.

Sonuç olarak, Toplu İş Sözleşmesi ile düzenlenmesi kanunen mümkün olmayan hususlarla ilgili sözleşmeye hüküm konulmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgudaki açıklamalar dikkate alınmış olup, bundan böyle yapılacak toplu sözleşmelerde mevzuata aykırı bir hüküm konulmayacak var olan sözleşmelerde mevzuata aykırı tespit edilen durum kaldırılacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 6: Yevmiye Numaralarının Müteselsil Sıralı Olmaması**

Yevmiye defterinde yevmiye numaralarının müteselsil olarak sıralanmadığı, arada atlamaların olduğu ve yandan numaralandırma yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında “Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)’den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları

*esastır.*” denilmektedir. Aynı Yönetmeliğin “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni” başlıklı 44 üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendinde, “*Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir.*” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişleri birbirlerini takip eden yevmiye numaraları ile numaralandırılması gerektiğinden, yevmiye numaralarının atlamaması ve ardışık olarak birbirini takip etmesi gerekmektedir. Müteselsil olmayan yevmiye numarası eksik ya da kayıp evrak durumuna yol açabilecektir.

Diğer yandan, idarenin muhasebeleştirme işlemlerinde her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmemektedir. Farklı işlemler aynı yevmiye numarasında yatay numaralandırma yapılarak /2, /3, /4, /5 şeklinde kayıt altına alınmaktadır. Bunun sonucunda aynı yevmiye numarasına farklı tarihlerde farklı işlem kayıtları yapılmış gibi görünmektedir. Yine aynı yevmiye numarasında hem muhasebe işlem fişi hem de ödeme emri belgesi işlemleri muhasebeleştirilmiş gibi görünmektedir. Ayrıca bu durum geriye dönük kayıtların yapılmasına neden olmaktadır. Örneğin, “4537” yevmiye numarası, beş farklı muhasebe işlemi için kullanılmış, her bir işlem için yevmiye numaraları “4537/1, 4537/2, 4537/3, 4537/4, 4537/5” şeklinde yatay numaralandırma yapılarak verilmiştir.

Muhasebe kayıtlarının yatay numaralandırılmadan, günlük işlem sırasına göre müteselsil sıralı olması gerekmektedir. Yevmiyelerin yatay numaralandırılmasının ve atlayarak verilmesinin Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulguya konu olan hususlar dikkate alınacak ve eksiklikler giderilecek olup, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği mevzuatına göre işlemler yürütülecektir." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulguda vurgulanan hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

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

<b>2015 YILI BİLANÇOSU</b>							
<b>AKTİF</b>		<b>2014 YILI</b>	<b>2015 CARİ YIL</b>	<b>PASİF</b>		<b>2014 YILI</b>	<b>2015 CARİ YIL</b>
<b>1</b>	<b>DONEN VARLIKLAR</b>	<b>24.612.730,67</b>	<b>30.525.678,24</b>	<b>3</b>	<b>KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>34.963.915,18</b>	<b>24.784.031,51</b>
10	Hazir Degerler	2.070.937,65	5.005.164,25	30	Kisa Vadeli İc Mali Borclar	8.893.153,34	10.797.281,23
11	Menkul Kıymet ve Varliklar	0,00	0,00	31	Kisa Vadeli Dis Mali Borclar	0,00	0,00
12	Faaliyet Alacaklari	17.375.301,01	19.974.075,05	32	Faaliyet Borclari	22.406.169,70	8.800.823,52
13	Kurum Alacaklari	0,00	0,00	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	2.541.343,96	2.803.926,67
14	Diğer Alacaklar	1.072.156,07	1.870.619,10	34	Alınan Avanslar	0,00	0,00
15	Stoklar	498.435,66	1.642.846,78	36	odenecek Vergi ve Diğer Yukumlulukler	1.123.248,18	1.095.452,80
16	On Odemeler	609.826,99	648.481,36	37	Borç ve Gider Karşılıkları	0,00	1.050.000,00
19	Diğer Donen Varliklar	2.986.073,29	1.384.491,70	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	0,00	236.547,29
<b>2</b>	<b>DURAN VARLIKLAR</b>	<b>158.809.266,79</b>	<b>174.657.188,73</b>	39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00	0,00
21	Menkul Varliklar	0,00	0,00	<b>4</b>	<b>UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>24.716.589,02</b>	<b>40.541.688,27</b>
22	Faaliyet Alacaklari	418.610,75	528.598,69	40	Uzun Vadeli İc Mali Borclar	24.716.589,02	22.239.023,41
23	Kurum Alacaklari	0,00	0,00	41	Uzun Vadeli Dis Mali Borclar	0,00	0,00
24	Mali Duran Varliklar	13.417.479,37	17.665.865,83	43	Diğer Borclar	0,00	0,00
25	Maddi Duran Varliklar	144.973.176,67	156.462.724,21	44	Alınan Avanslar	0,00	0,00
26	Maddi Olmayan Duran Varliklar	0,00	0,00	47	Borç ve Gider Karşılıkları	0,00	18.185.769,54
28	Gelecek Yillara Ait Giderler	0,00	0,00	48	Gelecek Yillara Ait Gelirler	0,00	116.895,32
29	Diğer Duran Varliklar	0,00	0,00	<b>5</b>	<b>OZ KAYNAKLAR</b>	<b>123.741.493,26</b>	<b>139.857.147,19</b>
				50	Net Deger/Sermaye	12.154.739,14	12.141.400,14
				52	Yeniden Degerleme Farklari	0,00	0,00
				57	Gecmis Yillar Olumlu Faaliyet Sonuclari	88.311.092,12	111.586.754,12

T.C. Sayıştay Başkanlığı

				58	Gecmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00	0,00
				59	Donem Faaliyet Sonuçları	23.275.662,00	16.128.992,93
<b>AKTİF TOPLAMI:</b>		<b>183.421.997,46</b>	<b>205.182.866,97</b>	<b>PASİF TOPLAMI :</b>		<b>183.421.997,46</b>	<b>205.182.866,97</b>
<b>BÜTÇE NOTLARI</b>				<b>BÜTÇE NOTLARI</b>			
9	NAZIM HESAPLAR	12.592.881,79	8.563.788,52	9	NAZIM HESAPLAR	12.592.881,79	8.563.788,52
91	Nakit Disi Teminat ve Kisilere Ait Menkul Kıymet H	6.681.084,05	6.540.908,51	91	Nakit Disi Teminat ve Kisilere Ait Menkul Kıymet H	6.681.084,05	6.540.908,51
92	Taahhut Hesapları	5.911.797,74	2.022.880,01	92	Taahhut Hesapları	5.911.797,74	2.022.880,01
<b>NOTLAR TOPLAMI</b>		<b>12.592.881,79</b>	<b>8.563.788,52</b>	<b>NOTLAR TOPLAMI</b>		<b>12.592.881,79</b>	<b>8.563.788,52</b>

**KDZ. EREĞLİ BELEDİYESİ 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

Hesap Kodu	Y.Hesap Kodu 1	GİDERİN TÜRÜ	GELİRİN TÜRÜ	TUTAR (2014)	TUTAR (2015)
<b>630</b>	<b>GİDERLER HESABI</b>			<b>89.042.137,49</b>	<b>121.656.111,56</b>
630	1	Personel Giderleri		22.482.357,00	42.683.514,48
630	2	Sosyal Guvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		3.795.088,16	4.541.689,88
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri		32.158.056,38	40.782.066,39
630	4	Faiz Giderleri		1.309.225,83	2.529.030,75
630	5	Cari Transferler		2.507.770,73	8.482.101,60
630	11	Deger Ve Miktar Degisimleri Giderleri		50.863,00	0,00
630	12	Gelirlerin Ret Ve Iadesinden Kaynaklanan Giderler		11.170,50	10.748,13
630	13	Amortisman Giderleri		9.984.135,41	8.790.875,49
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri		15.282.370,56	11.461.217,53
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler		1.454.115,62	2.374.867,24
630	99	Diğer Giderler		6.984,30	0,07
<b>600</b>			<b>GELİRLER HESABI</b>	<b>112.317.799,49</b>	<b>137.785.104,49</b>
600	1		Vergi Gelirleri	15.473.267,20	18.879.261,62
600	3		Tesebbus ve Mulkiyet Gelirleri	32.649.679,29	39.194.662,20

600	4		Alinan Bagis ve Yardimlar ile Ozel Gelirler	698.091,29	1.152.404,24
600	5		DIGER GELIRLER	63.496.761,71	78.433.342,72
600	11		Deger ve Miktar Degisimleri Gelirleri	0,00	125.433,71
<b>GİDERLER TOPLAMI:</b>				<b>89.042.137,49</b>	<b>121.656.111,56</b>
<b>GELİRLER TOPLAMI:</b>				<b>112.317.799,49</b>	<b>137.785.104,49</b>
<b>FAALİYET SONUCU:</b>				<b>23.275.662,00</b>	<b>16.128.992,93</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>