



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

YOZGAT 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	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
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.....	39

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi, kamu kaynaklı faaliyet gösteren, kamu kaynağını geliri olarak kaydeden, bu gelirden harcama yapan kurumların kullandığı muhasebe sistemidir.

5018 sayılı Kanununun 51'inci maddesinde yer alan 'Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir' hükmüne istinaden belediyelerde de tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır.

Bununla beraber yine aynı kanununun 3'üncü fıkrasında yer alan 'Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir' hükmü gereğince bütçe hesaplarında tahsil ve ödeme zamanı esas alınmaktadır.

Yozgat Belediyesi 2014 ve 2015 mali yılları gelir ve gider bütçe büyüklükleri aşağıdaki tablolarda yer almakta olup 31.12.2015 tarihi itibarıyla bütçe gerçekleşme rakamları da yine aynı tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2014-2015 Yılları Gelir Bütçeleri (TL)

AÇIKLAMA		2014 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri	2015 yılı Bütçe İle Tahmin Edilen Gelir	31.12.2015 İtibarıyla Gerçekleşen Bütçe Geliri	Gerçekleşme Oranı (%)
800	BÜTÇE GELİRLERİ	58.715.169,89	90.000.000,00	63.842.602,16	70,94%
800.1	Vergi Gelirleri	6.162.029,42	11.980.000,00	6.899.886,09	57,60%
800.3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.564.962,63	26.875.000,00	16.293.844,39	60,63%
800.4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.867.499,45	8.000.000,00	2.004.930,58	25,06%
800.5	Diğer Gelirler	31.725.826,70	42.120.000,00	37.970.082,32	90,15%
800.6	Sermaye Gelirleri	394.851,69	1.025.000,00	673.858,78	65,74%

800.9	Red ve İadeler(-)	16.729,88	0	36418,43	
-------	-------------------	-----------	---	----------	--

Tablo 2: 2014-2015 Yılları Gider Bütçeleri (TL)

AÇIKLAMA		2014Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri	2015 yılı Bütçe İle Verilen Ödenek	31.12.2015 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oranı (%)
830	BÜTÇE GİDERLERİ	53.634.216,24	90.000.000,00	77.205.673,00	85,78%
830.1	Personel Giderleri	14.892.628,47	17.215.000,00	14.918.460,50	86,66%
830.2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	2.854.335,63	3.060.000,00	2.708.179,70	88,50%
830.3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.763.730,95	43.773.500,00	39.775.860,10	90,87%
800.4	Faiz Giderleri	709.794,78	700.000,00	981.430,98	100,00%
830.5	Cari Transferler	804.389,08	1.653.000,00	1.170.476,16	70,81%
830.6	Sermaye Giderleri	3.609.337,33	17.991.500,00	17.651.265,56	98,11%
830.7	Sermaye Transferi	0,00	20.000,00	0	0,00%
830.8	Borç Verme	-	-		
830.9	Yedek Ödenekler	0	5.587.000,00		0,00%

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
- 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: İdarenin Ortağı Olduğu Şirkete Ait Sermaye Payının 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Kaydedilmemesi

2015 Yılı hesabına ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde, ortak olunan şirkete ödenen sermayelerin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı başlıklı 159'uncu maddesinde aynen;

"Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır." denmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in 160 ve 161'inci maddelerinde de bu hesap koduna kayıtların ne şekilde yapılacağı ifade edilmiştir.

Yozgat Belediyesi'nin "YBK İnşaat Temizlik ve Ticaret Limited Şirketi" ünvanlı şirkete %95 hisse ile iştirak ettiği tespit edilmiştir. Bu şirkete ait sermaye tutarı ve idarenin pay oranı dikkate alındığında toplam 807.500,00 TL tutarındaki ortaklık payının muhasebeleştirilmediği görülmektedir.

Yukarda açıklanan Yönetmelik hükmü gereği ortak olunan şirkete ait sermaye paylarının karşılığı tutarların 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerekirken gerekli kayıtların yapılmaması sonucu idarenin mali tabloları bu hesap yönüyle gerçeği yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Önerileriniz dikkate alınmış olup, Belediyemizin ortağı olduğu şirkete ait kayıtlarda gözükmeyen 807.500,00 TL. tutarındaki ortaklık payı 02.05.2016 tarih ve 2531 nolu yevmiye ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, gerekli düzeltmelerin 2531 numaralı muhasebe işlem fişi ile yapılarak belediyenin ortağı olduğu şirketin muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmiştir. Belediyenin ortağı olduğu

şirkete ait kayıtlarda gözükmeyen ortaklık payı tutarı 807.500,00 TL olup bu tutar, 2015 yılı Denetim Planımızda belirlenen önemlilik seviyesi olan 536.342,16 TL nin üzerinde bir tutardır. Yapılan muhasebe kayıtları 2016 yılı içinde gerçekleştiğinden, 2015 yılı Mali Tablolarına yansımamış, anılan hesabın doğru ve güvenilir bilgi içerdiğini ifade etmek mümkün olmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Yozgat Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Mali Duran Varlıklar Hesap Alanı (241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı) hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediye İşçilerine Bakanlar Kurulu Kararı ile Ödenen İlave Tediye Ücretinin Ödeme Usulünün Hatalı Olması

Yozgat Belediyesi ile yetkili sendika arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin “İlave Tediye ve İkramiye” başlıklı 54’üncü maddesinde;

“A)İLAVE TEDİYE; 6772 sayılı Kanun gereği 52 günlük ücreti tutarında ilave tediye verilir.

B)İKRAMİYE; 52 günlük ücreti tutarındaki İlave Tediye ilave olarak ayrıca yılda 60 günlük ücretleri tutarında ikramiye ödenir.

C)Yüzoniki (112) yevmiye tutarındaki toplam ilave tediye ve ikramiye her yıl, Mart, Nisan, Mayıs, Haziran, Temmuz ve Ağustos aylarında on (10) yevmiye. Eylül, Ekim, Kasım, Aralık ve Ocak aylarında (9) yevmiye Şubat ayında yedi (7) yevmiye olarak işçilerin maaşlarına ilave edilerek ödeme yapılır.

...” hükmü yer almaktadır.

İşçi ödemeleri üzerinde yapılan incelemede ilave tediye ücretlerinin on ikiye bölünmek suretiyle her ay işçilerin ücretlerine yansıtıldığı görülmüştür.

16.01.2015 tarih ve 29238 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2015/7181 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nda;

“4/7/1956 tarihli ve 6772 sayılı Kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan işçilere 2015 yılında;

a) Kanunun 1’inci maddesine göre yapılacak ilave tediye ücretinin birinci yarısının 30/1/2015, diğer yarısının 30/6/2015 tarihinde,

b) Kanunun 2’nci maddesine göre maden işletmelerinin münhasıran yer altı işlerinde çalışanlara yapılacak ilave tediye ücretinin tamamının 25/12/2015 tarihinde,

ödenmesi; Maliye Bakanlığının 9/1/2015 tarihli ve 312 sayılı yazısı üzerine, mezkur Kanunun 4'üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 13/1/2015 tarihinde kararlaştırılmıştır.” denilmiştir.

18.09.2015 tarihli ve 29479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2015/8098 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda ise; *“4/7/1956 tarihli ve 6772 sayılı Kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan işçilere, anılan Kanunun 3'üncü maddesine göre 2015 yılında verilecek ilave tediye'nin birinci yarısının 21/9/2015, diğer yarısının 25/12/2015 tarihinde ödenmesi; Maliye Bakanlığının 1/9/2015 tarihli ve 7811 sayılı yazısı üzerine, mezkûr Kanunun 3'üncü ve 4'üncü maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 11/9/2015 tarihinde kararlaştırılmıştır.”* denilmiştir.

Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararları gereğince 2015 yılında ilave tediye ödemelerinin 30.01.2015, 30.06.2015, 21.09.2015 ve 25.12.2015 tarihlerinde dört taksitte ödenmesi hüküm altına alınmış olmasına rağmen, ilave tediye'nin aylara bölünerek taksitler halinde ödenmesinin bahse konu Bakanlar Kurulu Kararlarına aykırılık oluşturduğu düşünülmektedir. Toplu iş sözleşmeleri ile Kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler yapılamayacağından, ilave tediye'nin ödenme dönemleri ile ilgili olarak toplu iş sözleşmesi hükmü yerine Bakanlar Kurulu Kararıyla getirilen hükümlere uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye Başkanlığımız ile Hizmet-İş Sendikasının 01.03.2015-14.02.2017 tarihli Toplu İş sözleşmesine istinaden ilave tediye ödemesi Eylül, Ekim, Kasım, Aralık, Ocak ve Şubat Aylarında ödenmektedir. İkramiye ödemeleri Mart, Nisan, Mayıs, Haziran, Temmuz ve Ağustos aylarında ödenmektedir. Bakanlar Kurulu 2015 Yılında İlave tediye 30.01.2015 ve 30.06.2015 aylarda, ikramiye ödemesi ise 2015 Ocak, Haziran, Temmuz ve Aralık aylarında ödemeler yapılmaktadır. Kurumumuzun İlave tediye ve ikramiye ödemeleri için Bakanlar Kurulu Kararının ödeme tarihlerinden önce ödemeler olmamak kaydı ile aylara bölünerek ödeme yapılmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, ilave tediye ödemelerinin Bakanlar Kurulu Kararınca belirlenen ödeme tarihlerinden sonra olmak kaydıyla eylül, ekim, kasım, aralık, ocak ve şubat aylarında yapıldığı ifade edilmektedir.

İdare ile sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesindeki ilave tediye ödeme

tarihleri Bakanlar Kurulu Kararına aykırıdır. Ayrıca, Bakanlar Kurulunca belirlenen ilave tediye ödeme tarihleri ile toplu sözleşme uyarınca ilave tediye ödemesi yapılan tarihlerdeki işçilerin günlük ücretleri farklılık gösterebileceğinden bu husus idare açısından risk oluşturmaktadır. Bu nedenle idarenin bu uygulamadan vazgeçmesi gerekmektedir. Bu hususun yerine getirilip getirilmediği sonraki denetim dönemlerinde takp edilecektir.

BULGU 2: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yoluyla Görev Yapan Hizmet Alımı Personeli İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

Yozgat Belediyesi'ne ait hesap ve işlemlerin incelenmesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla görev yapan hizmet alım personeli için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 248'inci maddesinde aynen:

“(1) Bu hesap, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Aynı yönetmeliğin "472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 290'ıncı maddesinde aynen:

“(1) Bu hesap, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Bu bağlamda yapılan incelemede, gider karşılıklarının izlenmesi amacıyla kullanılması gereken 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yalnızca belediyenin kadrolu işçileri için kullanıldığı, hizmet alımı personeli için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı ve bu tutarların anlık işlem yapılarak giderleştirildiği görülmüştür.

2015 yılı içerisinde hizmet alımı suretiyle çalıştırılan işçilere toplam 34.031,90 TL'lik kıdem tazminatı ödemesi yapılmış bulunmaktadır. Söz konusu ödemeler, önceden karşılık ayrılmadığından, muhasebe ilkelerinden ihtiyatlılık ilkesine aykırı olarak doğrudan giderleştirilmiştir.

Belediye bünyesinde 6552 sayılı Kanun sonrası personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla çalışan personele ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının, kıdem yılları esas alınarak idare tarafından faaliyet dönemi ve sonraki dönemler olmak üzere vadelerine göre ayrılıp “372-Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı” ve “472-Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı”nda izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Önerileriniz dikkate alınmış olup, 2016 mali yılı içerisinde hizmet alımı yoluyla görev yapan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmış olup “372 ve 472 Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabı”nda izlenecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, hizmet alımı yoluyla görev yapan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaya başlandığı ifade edilmiştir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 3: Kalkınma Ajansı Payının 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi

Yozgat Belediyesi'nin 2015 mali yılı iş ve işlemlerinin incelenmesinde, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin (d) bendi gereği ödenmesi gerekli olan katılım payının 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı yerine 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "363 Kamu İdareleri Payları Hesabı" başlıklı 243'üncü maddesinde ise; *"Bu hesap, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılır."* denilmektedir.

Yapılan incelemede Yozgat Belediyesi'nce Orta Anadolu Kalkınma Ajansı'na ödenen payın 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı yerine doğrudan 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedildiği görülmüş olup, 101.396,02 TL hataya sebebiyet verilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin (d) bendi gereği ödenmesi gerekli olan katılım paylarının 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında takip edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Yapılan incelemede Orta Anadolu Kalkınma Ajansına

ödenen pay sehven 320 Bütçe Emanetleri Hesabına Kaydedilmiş olup, bundan sonra ilgili yönetmelik çerçevesinde 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında takip edilmesi hususunda personellerimizin daha dikkatli olmaları için gerekli uyarılar yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, kalkınma ajansı payının sehven 320-Bütçe Emanetleri hesabında izlendiği, bundan sonra ilgili yönetmelik çerçevesinde 363- Kamu İdareleri Payları Hesabında izleneceği belirtilmektedir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 4: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

Yozgat Belediyesi 2015 yılı gelir hesapları ile ruhsat kayıtlarının incelenmesi neticesinde, belediye sınırları içerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren 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 alınmış 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 yaklaşık 1.600 adet İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verildiği ve bu yerlerden İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir. Ancak Yozgat Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan verilere göre Yozgat Belediyesi'nin görev ve yetki alanına giren sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren 5.200 adet işyeri olduğu, Belediye Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan İşyeri Çevre Temizlik Vergisi aktif mükellef listesine göre de 2.988 aktif işletme olduğu görülmüştür.

Bu verilerden hareketle, Yozgat Belediyesi sınırları içerisinde aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunluğu bulunan yaklaşık 4.700 işyerinin olduğu ve bunların yaklaşık %66'sının (3100 adet) ruhsatsız faaliyet gösterdiği;

buna bağılı olarak da belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca, bu durum mahrum kalınan harç gelirleriyle beraber çevre ve temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi gibi vergilerin de takip ve tahsilinde sıkıntılara yol açmakta, kurumun kontrol ve denetim mekanizmasının yeterliliği konusunda tereddütlere yol açmaktadır.

Tahakkuk ve tahsil edilmesi gerektiği halde tahakkuk ve tahsil edilmeyen işyeri açma izni harcı gelirleri nedeni ile mali tablolarda ilgi hesaplar olması gerektiği kadar yer almamış bulunmaktadır. Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren iş yerlerinin takip ve kontrolünün yapılarak ruhsat ve harç ile ilgili mevzuatın öngördüğu gerekli işlemlerin yapılması gerektiği düşünölmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Yapılan inceleme neticesinde tespit edilen bulgularda bahsedildiği üzere Vergi Dairesi kayıtlarına göre ilimiz sınırları içerisinde faaliyette bulunan işyeri sayısı 5200 olarak bildirilmektedir.

Sayıştay denetiminin yapıldığı tarihte birimizce denetçilik makamına sunulan ve 1993-2015 yılları içerisinde Belediyemizden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alan işyeri sayısı 2950 olarak belirtilmiş ve 1600 tanesi halen faaliyette olan geriye kalan 1350 tanesinin yıllar içerisinde faaliyetlerini sonlandırdıkları listeli ve sözlü olarak bildirilmiş olup;

Vergi dairesi kayıtlarının baz alınarak ruhsatsız işyeri sayısının fazlalığı ve gelir kaybının olduğu bahisle ilimiz merkezi dışındaki işyerlerini de Vergi Dairesi mücavir alanlar içerisine dahil etmiş ve aynı adreste birden fazla vergi mükellefinin bulunacağını göz önünde bulundurmamış olabileceğinden,

Belediyemiz sınırları içerisinde bulguda bahsedilen sayıdan az ruhsatsız işyeri mevcuttur. Bunun sebebi ise işyerinin bulunduğu binanın iskan raporunu olmayışı, işletme sahibinin Belediyemize olan borçları ve işletmeye açılan yerin imar kayıtlarında işyeri statüsünde olmayışıdır. Bu nedenledir ki ruhsatsız işyeri sayısı Vergi Dairesi kayıtları baz alınarak yapılan tespitin çok altında seyretmektedir. Bu ruhsatsız yerler de Kurumlara ve Birimlere olan yasal sorumluluklarını yerine getirdiği takdirde Zabıta Müdürlüğüne ruhsatlandırılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, 2950 adet ruhsat alan işyeri olduğu, bunlardan 1600 tanesinin halen faaliyet gösterdiği, 1350 tanesinin ise faaliyetini sonlandırdığı, vergi

dairesi kayıtlarının mücavir alan dışındaki ilçeleri de kapsayabileceğinden mükellef sayısının fazla çıkabileceği, bu sebepten de ruhsatsız çalıştığı düşünülen işyeri sayısının bulguda belirtilenden daha az olduğu, bazı işyerlerinin ise ruhsat almaya elverişli bulunmamasından dolayı ruhsatsız olarak çalıştığı ve bunların yasal yükümlülüklerini yerine getirmesi halinde ruhsatlandırılacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresi tarafından denetim ekibimize sunulan listede 2950 adet ruhsat alan işyeri olduğu, bunlardan 1600 adedinin aktif olarak faaliyet gösterdiği hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır.

Tarafımızca vergi dairesinden alınan aktif mükelleflere ait listede yer alan 5200 adet işyerinin tamamının Yozgat merkezdeki mükelleflere ait olduğu görülmüştür. Kamu idaresi cevabında belirtilenin aksine mücavir alanlarda faaliyet gösteren mükellefler bu sayıya dahil edilmemiştir.

Ruhsat almaya elverişli durumda olmayan işyerlerinin varlığı idarece kabul edilmektedir. Bu işyerlerinin ruhsat almaya elverişli olmaması bu yerlerin ruhsatsız olarak faaliyette bulunması için geçerli bir sebep değildir. Bu işyerlerinin ruhsat almaya elverişli hale getirilerek ruhsatlandırılması, eğer mümkün değilse ruhsatsız çalışmalarına izin verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesiyle Memurlara Net Olarak Verilmesi Karara Bağlanan Aylık Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerine İlişkin Gelir Vergisi Tahakkuku Yapılmaması

Yozgat Belediyesi ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında imzalanan sosyal denge tazminatı ödemelerine ilişkin sözleşmenin 15'inci ve 16'ncı maddelerinde, belediyede görev yapan memurlara ödenecek aylık sosyal denge tazminatlarının net olarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Yozgat Belediyesi'nin 2015 yılına ait memur maaş ödemeleri incelendiğinde, sosyal denge ödemelerinin ilgili personele net olarak ödendiği, ancak bu ödemelere ilişkin gelir vergisi tahakkuklarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Gelirin Unsurları" başlıklı 2'nci maddesinde ücret, gelirin unsurları arasında sayılmış ve bu Kanunda aksine hüküm olmadıkça, gelirin tespitinde gerçek ve safi miktarların nazara alınacağı belirtilmiştir.

Kanun'un "Ücretin Tarifi" başlıklı 61'inci maddesinde;

"Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez." denilmiştir;

"Gerçek Ücretler" başlıklı 63'üncü maddesinde de;

"Ücretin gerçek safi değeri işveren tarafından verilen para ve ayınlarla sağlanan menfaatler toplamından aşağıdaki indirimler yapıldıktan sonra kalan miktardır."

hükmüne yer verilmiştir.

Kanun'un "Muaflık ve İstisnalar" başlıklı ikinci kısmında da gelir vergisi kapsamında vergiden muaf ya da istisna sayılacak kazançlar belirtilmiş, 23'üncü madde kapsamında "Ücretler", 25'inci madde kapsamında "Tazminat ve Yardımlar" olarak vergiden istisna sayılan kazançlar açıklanmıştır.

Anılan Kanun'un 94'üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendine göre de hizmet erbabına ödenen ücretler ile 61'inci maddede yazılı olup ücret sayılan ödemelerden (istisnadan faydalananlar hariç), 103 ve 104'üncü maddelere göre gelir vergisi tevkifatı yapılacağı, 97'nci maddesinde de 94'üncü madde kapsamında yapılan tevkifatların ücret bordrosunda gösterileceği belirtilmiştir.

375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde;

"(Ek: 4/4/2012-6289/33 md.) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler

çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir." denilmekte ve herhangi bir yerinde bu ödemelerin gelir vergisinden istisna tutulacağına dair bir düzenleme yer almamaktadır.

Sosyal denge sözleşmesi yoluyla ödenen tazminatlar, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 2'nci maddesi ve 61'inci maddesi hükümleri gereğince gelir vergisine tabi ücretlerden olup aynı Kanununun 23 ve 25'inci maddeleri kapsamında herhangi bir muafiyet ya da istisnaya tabi olmadığından ve ayrıca 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de ve 4688 sayılı Kanunda da gelir vergisinden istisna olduğuna dair herhangi bir hüküm yer almadığından, yapılacak sosyal denge ödemelerinde net olarak ödeneceği sözleşmede yer alan tutarların brüte iblağ edildikten sonra 94'üncü madde kapsamında tevkifata tabi tutulup, 97'nci madde kapsamında da ücret bordrolarında gayri safi olarak gösterilmesi ve yapılacak gelir vergisi kesintilerinin de bordrolarda yer alması gerektiği düşünülmektedir. İmzalanan ve imzalanacak olan sözleşmelerde yapılacak ödemenin vergi durumunun dikkate alınarak, brüt tutarların belirtmesi uygun olacaktır.

Sosyal denge sözleşmesine dayanarak ödenen tazminatlarda, sözleşmede net olarak ödeneceği belirtildiğinden belediyece üstlenilen gelir vergisi tutarlarının, hesaplarda gösterilmemesi nedeniyle, 630-Giderler Hesabı, 830-Bütçe Giderleri Hesabı ve 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı da hatalı olarak gösterilmiş bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Öneriniz dikkate alınmış olup, Yozgat Belediye Başkanlığı ile Belediye ve Özel İdare çalışanları Birliği Sendikası (Bem-Bir Sen) arasında akdedilen, 01.03.2016 tarihinde imza altına alınan ek protokol ile Sosyal Denge Tazminatı tutarları brüt üzerinden düzenleme yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Yozgat Belediye Başkanlığı ile Belediye ve Özel İdare çalışanları Birliği Sendikası (Bem-Bir Sen) arasında 01.03.2016 tarihli ek protokol imzalandığı ve sosyal denge tazminatlarının brüt tutarlar üzerinde ödenmeye başladığı belirtilmektedir.

Bulgu konusu yapılan husus sosyal denge ödemelerinin net olarak ödenmesi değil, bu ödemelerden kaynaklanan gelir vergisi tahakkuklarının yapılmamış olmasıdır.

İdarenin, net olarak ödenmesini kararlaştırdığı sosyal denge ödemelerinin brüt tutarını hesaplayıp bu tutarlar üzerinden de gelir vergisi tahakkuku yaparak vergi dairesine bildirmesi ve bildirilen tutarları da kurum bütçesinden ödemesi gerekirdi.

İdare, her ne kadar 01.03.2016 tarihi itibariyle yetkili sendika ile ek protokol imzalayarak sosyal denge ödemelerinin brüte çevrildiğini belirtmişse de bu tarihten önceki dönemlere ilişkin vergi dairesine beyanda bulunulup bulunulmadığına ilişkin bir açıklama yapmamıştır.

Buna göre, sosyal denge tazminatının net olarak ödendiği dönemler için ödenmesi gereken vergi miktarının hesaplanarak vergi dairesine bildirilmesi, protokolden sonraki dönemde yapılan sosyal denge ödemelerinin de kümülatif vergi matrahına dahil edilerek gerekli kesintilerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Tahakkuk Eden Emlak, Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergilerinin Tamamının Tahsil Edilememesi

Tahakkuku yapılan Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisinin toplam 4.158.438,31TL'lık kısmının tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde aynen;

"Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek."

denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

"Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir." şeklinde tanımlanmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin,

bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir 'ödeme emri' ile tebliğ olunur." denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Belediyelerin vadesi geldiği halde tahsil edilemeyen ve gelecek yıla devreden gelir kalemleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için, ödeme emirlerinin zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale etmesi gerekmektedir.

Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; önceki yıldan 3.654.405,38 TL vergi geliri tahakkukunun devredildiği, 2015 yılı sonu itibarı ile yılı içinde yapılan tahakkuklar ile toplam 7.055.895,19 TL vergi geliri tahakkukuna ulaşıldığı, 2015 yılı içinde toplam tahakkukun 2.897.456,88 TL'sinin tahsil edildiği, 2016 yılına 4.158.438,31 TL tahakkuk artışı devredildiği ve kurumun tahsilat oranının, %41,06'da kaldığı anlaşılmıştır. Devreden tahakkuk artıklarından zaman aşımına uğrayan vergi geliri bulunmadığı görülmüştür.

Tablo 3: 2015 Yılı Gelir Tahsilat Oranları Tablosu (TL)

Gelir ve Alacak Çeşidi	2014 Yılından Devreden Gelir Tahakkuku	2015 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	2015 Yılı Tahsilatı	2016 Yılına Devreden Tahakkuk	Tahsilat Oranı
Bina Vergisi	1.940.654,17	1.744.707,51	3.685.361,68	1.492.479,50	2.192.882,18	40,50%
Arsa Vergisi	1.016.503,97	679.307,65	1.695.811,62	736.865,31	958.946,31	43,45%
Arazi Vergisi	20.178,78	12.878,57	33.057,35	13.088,04	19.969,31	39,59%
Çevre Temizlik Vergisi	320.206,32	601.187,44	921.393,76	343.789,13	577.604,63	37,31%
İlan Reklam Vergisi	356.862,14	363.408,64	720.270,78	311.234,90	409.035,88	43,21%
TOPLAM	3.654.405,38	3.401.489,81	7.055.895,19	2.897.456,88	4.158.438,31	41,06%

Kamu idaresi cevabında; “Öneriniz dikkate alınmış olup, Belediyemizin Tahakkuk eden Emlak, Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergilerinin tamamının tahsil edilmesi için 6183 Sayılı A.A.T.U.H. Kanun hükümlerine göre işlem yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, bulgu konusu yapılan vergi gelirlerinin tahsili için 6183 Sayılı A.A.T.U.H. Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı ifade edilmiştir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 7: Tahakkuk Etmiş Bazı Kira Gelirlerinin Tahsilatının Yapılmaması

Kurum ile kiracıları arasında yapılan sözleşmelere istinaden alınacak olan ve tahakkuku yapılan taşınmaz kira gelirlerinin toplam 2.290.524,83 TL'lik kısmının tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı

38'inci maddesinde aynen;

“Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki Ve Sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; 2014 yılından 1.968.972,80 TL kira alacağının devir edildiği, 2015 yılı sonu itibariyle toplam 3.927.375,96 TL taşınmaz kira gelirinin tahakkuk ettirildiği, 2015 yılı kira alacağı tahsilatının, 1.636.851,13 TL olduğu, 2016 yılına devreden kira alacağı tahakkuk artığının, 2.290.524,83 TL olduğu ve Kurum kira alacağı tahsilat oranının, %41,68'de kaldığı anlaşılmıştır. Düzenlenen hesap ve cetvellerde kira alacaklarından zaman aşımına uğramış bir alacak bulunmadığı görülmektedir.

Tablo 4: Taşınmaz Kira Gelirleri Tahakkuk-Tahsilat Tablosu (TL)

	2014'den Devr. Gelir Tahakkuku	2015 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	2015 Yılı Tahsilatı	2016 Yılına Devreden Tahakkuk	Tahsilat Oranı
Taşınmaz Kira Gelirleri	1.968.972,80	1.958.403,16	3.927.375,96	1.636.851,13	2.290.524,83	41,68%

Kamu idaresi cevabında; “Öneriniz dikkate alınmış olup, Belediyemizin Tahakkuk Etmiş Bazı Kira Gelirlerinin tahsil edilmesi için Mükelleflere ödeme emirleri gönderilecek ve borçlarını ödemeyenler Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, tahakkuk eden kira gelirlerinin tahsilatı için mükelleflere ödeme emri gönderileceği ve

borçlarını ödemeyenlerin Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale edileceği ifade edilmiştir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 8: Mülkiyeti Yozgat Belediyesine Ait Taşınmazların Derneklere ve Vakıflara Bedelsiz Olarak Tahsis Edilmesi

Kuruma ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; Yozgat Belediyesi tarafından dernek ve vakıflara ücretsiz olarak taşınmaz tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

..."

denilmektedir.

Yukarıda zikredilen Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75-d maddesine göre kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına

süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının ücretsiz olarak tahsis edilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Ancak, ihtiyaç bulunmayan belediye taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralanabilirler. Ayrıca belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75-c maddesine göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Kanun kapsamındaki meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir. Ortak hizmet projeleri kapsamında bir taşınmazın bedelsiz olarak tahsisi de mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, Yozgat Belediye Meclisinin 03.02.2011 tarih ve 25 sayılı Kararı ile mülkiyeti belediyeye ait Abide İşhanı 1. Kat 353 numaralı işyerinin 5 yıl süre ile ücretsiz olarak kamu yararına çalışan bir derneğe tahsis edildiği, Yozgat Belediye Meclisinin 06.06.2013 tarih ve 92 sayılı Kararı ile mülkiyeti belediyeye ait Abide İşhanı 1. Kat 280, 281, 372, 373, 376, 377, 378, 379, 380, 381 numaralı işyerlerinin 25 yıl süre ile ücretsiz olarak Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış bir vakıf ile kamu yararına çalışan başka bir derneğe tahsis edildiği görülmüştür.

Belediye meclisinin tahsis işleminin hangi mevzuat hükmüne göre yapıldığı kararlarda belirtilmemiş olmakla birlikte mevcut mevzuat hükümlerine göre bu tahsisin mümkün olmadığı değerlendirilmiştir. Adlarına tahsis yapılan vakıf ve dernekler kamu kurumu olmadığı ve ortada da ortak hizmet projesi gerçekleştirme protokolü bulunmadığı için Yozgat Belediyesi'nin bu konudaki uygulamasının Kanun hükümlerine aykırılık oluşturduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz Meclisinin 03.02.2011 Tarih ve 25 sayılı kararı ile Mülkiyeti Belediyemize ait Abide İşhanı 1. Kat 353 numaralı işyeri ve Belediyemiz Meclisinin 06.06.2013 Tarih ve 92 sayılı Kararı ile ücretsiz olarak tahsis edilen işyerlerinin tahsis işleminin iptali için gerekli işlemler başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, dernek ve vakıflara bedelsiz olarak tahsis edilen taşınmazların tahsis işlemlerinin iptal edileceği ifade edilmektedir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 9: İdare Tarafından İhaleyle Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Müstecirleri ile Yazılı Kira Sözleşmesi Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen kiraya verme işlemlerinin bazılarında, ihale kararı sonrası kiracılarla yazılı sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “*İhalenin sözleşmeye bağlanması*” başlıklı 53'üncü maddesinde, bütün ihalelerin sözleşmeye bağlanacağı ve sözleşmenin idare adına ita amiri tarafından imzalanacağı; “*Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu*” başlıklı 57'nci maddesinde, müteahhit veya müşterinin noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorunda olduğu; “*Tanımlar*” başlıklı 4'üncü maddesinde ise sözleşmenin idare ile müteahhit veya müşteri arasında yapılan yazılı anlaşma olduğu hüküm altına alınmıştır.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı tabloda belli parayı ihtiva eden kira mukavelelerinden sözleşme süresine göre kira bedeli üzerinden, binde 1,89 oranında damga vergisi kesintisi yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde idare tarafından 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yapılmak suretiyle kiraya verilen yaklaşık 50 adet taşınmazın kiracıları ile sözleşme yapılmadığı, buna rağmen idare tarafından kiracılara yer teslimi yapılarak kiracılık ilişkisinin başlatıldığı görülmüştür. Ayrıca, kiracılarla sözleşme yapılmaması sonucunda tahsil edilmesi gereken damga vergisinin de tahsil edilmediği görülmektedir.

Devlet İhale Kanunu'nun yukarıda belirtilen düzenlemesi bir geçerlilik şartı olup, öngörülen şekilde yapılmayan kira sözleşmelerinin hükümsüz olacağı düşünülmektedir. İhale ile yapılan kiralamalardan sonra yer teslimi yapılmadan önce, şartnamelerde yer alan süre ve diğer düzenlemelere uygun sözleşme düzenlenmesi ve kiracılar ile idare tarafından imzalanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bahse konu kira sözleşmeleri ile ilgili çalışmalar başlatılmış olup, yeni kiraya verilecek olan işyerlerinde gerekli hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, kira sözleşmeleri ile ilgili çalışmaların başlatıldığı, yeni yapılacak kiralama işlemlerinde de bu konuya hassasiyet gösterileceği

belirtilmektedir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 10: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin Sona Ermesine Rağmen Tahliye Edilmemesi ve Sözleşme Sürelerinin Uzatılması

Kuruma ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; Yozgat Belediyesi tarafından kiraya verilen bir kısım taşınmazlara ait kiralamaların süresi sona erdiği halde tahliye edilmeden ve yeni bir ihale yapılmaksızın mevzuata aykırı bir şekilde sürelerinin uzatıldığı, gayrimenkul kiralamalarında tahliye edilebilir konuma gelen yerlerin takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

a) 2886 sayılı Kanun ile 6098 sayılı Kanuna Göre Tahliye Edilmesi Gereken Taşınmazlar

01.01.1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 64'üncü maddesinde kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı, ancak bazı hususi durumlarda bu sınırın aşılabileceği belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Anılan Kanun'un 75'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; *“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.” hükmüne yer verilmiştir.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun “Konut ve Çatılı İşyeri Kiraları” başlıklı ikinci ayırımının “A. Uygulama Alanı” başlıklı 339'uncu maddesinde;

“ ...

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

Mezkûr Kanunun “F. Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi” başlıklı 347’nci maddesinde ise;

“Konut ve çatılı işyeri kiralalarında 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.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre Türk Borçlar Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinden sonra kamu kurumları için de bu Kanun hükümlerinin uygulanabileceği düşünülebilir. Ancak, kamu kurumlarının, sadece konut ve çatılı işyeri kiralalarında bu Kanun hükümlerine dahil edildiğini unutmamak gerekir. İşletme hakkının kiralanması gibi kiralalarda kamu kurumlarının da Kanun’un şumulünde olduğunu ifade eden bir hüküm mevcut değildir. Bu nedenle bu gibi kiralalarda kamu hukukuna ait özel düzenlemeleri, yani 2886 sayılı Kanun’da belirtilen süreleri esas almak gerektiği açıktır. Yürürlükteki mevzuata göre, kamu kuruluşlarının kiraya veren olarak çatılı işyeri dışındaki kiralalarında sözleşme süresinin sona ermesinden sonra, süre uzatımı verilmesi veya tahliye işlemi yapılmadığından dolayı kira süresinin kendiliğinden uzamasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Zira kiralama işlemlerinde, kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir. Hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan ve kanunlarda sürenin uzaması gerektiğine dair hüküm bulunmayan bir işlem, süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamelenin sağlanacağı bir

ortamda kiraya verilmelidir. Aksi bir durum, yani işlemin içinden yalnız süre ögesinin çekilerek ayrı bir tahsis şekli oluşturulması, 2886 sayılı Kanun'a tabi işlem ile verilmesi gereken bir hakkın Kanuna aykırı bir şekilde belirli bir kişiye verilmesi anlamına gelir ki bu işlemin mali mevzuata uyarlı olmayacağı düşünülmektedir.

Yapılan incelemelerde Kurum tarafından kiraya verilen 314 adet taşınmazdan;

-Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesi kapsamında olan çatılı işyeri niteliğindeki 70 tanesinin sözleşme süresinin 01.07.2002 tarihinden önce sona erdiği ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda öngörülen on yıllık uzama sürelerinin de sonuna gelindiği ve tahliye edilebilir hale geldiği,

-Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesi kapsamında olmayan, muhtelif tarihlerde 2886 sayılı Kanuna göre ihaleyle kiraya verilen işletme hakkının devri niteliğindeki 43 adet taşınmazın sözleşme süresinin 31.12.2015 tarihinden önce sonra erdiği ve tahliye edilebilir hale geldiği,

-Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesi kapsamında olmayan ve 2886 sayılı Kanuna göre ihaleyle kiraya verilen 1 adet arsa ile 1 adet seranın kiracılarıyla yapılan sözleşmenin süresinin 31.12.2015 tarihinden önce sona erdiği ve tahliye edilebilir hale geldiği,

tespit edilmiştir. Bu gayrimenkullerin tahliye edilerek yeniden ihaleyle kiraya verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer alan kira sözleşmelerinin tamamına yakınında ilk sözleşme süresi Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlük tarihinden önce sona ermiştir. Söz konusu tarihlerde sözleşmelerin sonlandırılması ve tekrar ihaleye çıkılması gerektiği açıktır. Dolayısıyla kiralamaların tamamına yakınında kira sürelerinin uzatılmasının hukuka aykırı olduğu görülmektedir. Ne var ki bu görevin yerine getirilmemesi ve kira sürelerinin uzaması ile birlikte Türk Borçlar Kanunu yürürlüğe girmiş ve çatılı işyeri kiralamaları bu Kanun'a tabi hale gelmiştir.

Bu nedenle öncelikle yapılması gereken yukarıda yer alan kiralamalardan işyeri ve işletme hakkı kiralamalarının birbirinden ayrılmasıdır. İşletme hakkı kiralamalarında sürenin uzaması mümkün olmadığından süresi dolanların tahliye edilmesi, işyeri kiralamalarında ise

gerek 6098 sayılı Kanun, gerekse bu Kanun'un yürürlük ve uygulama şekli hakkında çıkarılan 6101 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda uzama süreleri itibariyle tahliyeye elverişli olanların tahliye edilmesi, tahliyeye elverişli olmayanların ise yukarıda bahsedilen Kanunlarda belirtilen uzama sürelerinin geçmesini müteakip tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; işletme hakkının kiralanması işlemlerinde ihale ile belirlenen sözleşme sürenin uzamasının mümkün olmadığı düşünülmektedir. Söz konusu kiralamaların sonlandırılıp, tahliye işlemlerinin yapılması ve mezkur yerler için tekrar ihaleye çıkılması gerekirken kira sürelerinin uzamasında hukuka uyarlık görülmemiştir. Çatılı işyeri kiralamalarında ise 01.07.2012 tarihinden önce kira süreleri dolanların tahliye edilmesi gerekirken bunların tahliye edilmemesinin mevzuata aykırı olduğu anlaşılmıştır. Ancak Türk Borçlar Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, Kanun'da yazılı süre ve şartlara göre durumlarının değerlendirilerek gerekli yasal işlemlere başlanması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu nedenle işyeri kiralamalarında sözleşme süresi, uzayan süre, Borçlar Kanunu'na göre tahliye edilebilecek süre gibi hususların takip edilip tahliye edilebilir aşamaya gelenlerin tahliyesinin gerçekleşmesi için işlem tesis edilmesi gerekirken bu hususların takip edilmediği görülmüştür.

b) 2886 sayılı Kanuna Göre Tahliye Edilmesi Gereken Taşınmazlar

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 64'üncü maddesinde, ihale sonucu kiraya verilerek sözleşme yapılan bir taşınmazın sözleşme süresi sonunda tekrar ihale yapılmak suretiyle kiralanması gerektiği belirtilmektedir. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ise yapılan belirli süreli bir sözleşmenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sona ermeyeceği hususunu hüküm altına almıştır. Yani yeni tarihli genel kanun olan Türk Borçlar Kanunu ile eski tarihli özel bir kanun olan Devlet İhale Kanunu'nun bazı maddelerinin çatıştığı görülmektedir. Böyle bir durumda kanun koyucunun genel yasayı çıkarırken hangi amacı taşıdığına bakmak gerektiği düşünülmektedir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Konut ve Çatılı İşyeri Kiraları" başlıklı İkinci Ayrımının "A. Uygulama alanı" kenar başlıklı 338'inci madde gerekçesinde;

"...

Tasarının iki fıkradan oluşan 338'inci maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin uygulama alanı düzenlenmektedir.

...

Maddenin ikinci fıkrasında, kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun kiraya veren veya kiracı olarak taraf olduğu tüm kira sözleşmelerinin de buradaki hükümlere tâbi olacağı açıklıkla ortaya konulmuştur. Böylece 6570 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinin düzenlemesi benimsenmiş olmaktadır.” denilmektedir.

Kanun koyucu 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun'un 14'üncü maddesinde yer alan düzenlemenin Türk Borçlar Kanunu'nda da yer alması yönünde irade koymuş ve kamu kurum ve kuruluşlarının bu madde kapsamına alınmasının gerekçesi olarak mezkûr Kanun maddesine atıfta bulunmuştur. 12/1/2011 tarihli ve 6101 sayılı Kanunun 10'uncu maddesiyle 6570 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak özel bir kanun olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun yürürlüğü devam etmekte ve gayri menkullerin kiralanması işlemleri hakkında 2886 sayılı Kanunun uygulanmayacağına veya bu kanunun sözleşme süresi ve sona ermesiyle ilgili hükümlerinin uygulanmayacağına dair Türk Borçlar Kanununda veya diğer Kanunlarda bir ifade yer almamaktadır. Kanun gerekçesinden de bu yönde bir iradenin mevcut olduğu anlaşılmamaktadır.

Öte yandan 6570 sayılı Kanun 1955 tarihli iken 2886 sayılı Kanun 1983 tarihlidir. 6570 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinin atıfta bulunduğu 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 94'üncü maddesi ile yürürlükten kaldırılmış olduğundan, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre kiraya verilen gayrimenkuller hakkında 6570 sayılı Kanuna gönderme yapmaya imkan kalmamıştır. Ayrıca, 6570 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde yer alan düzenlemeye paralel bir hüküm veya bu hükmün uygulanmasına cevaz veren bir düzenleme 2886 sayılı Kanunda yer almamıştır. Bu nedenle 2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen taşınmazlara; 2490 sayılı Kanuna göre kiraya verilmiş gibi, 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanunun 14'üncü maddesi yoluyla bu Kanun hükümlerinin uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Kısaca, yeni Türk Borçlar Kanunu'nun 338'inci madde gerekçesinde ifade edilen 6570 sayılı Kanun hükümlerinin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilip sözleşmeye bağlanan gayrimenkul kiralama hakkında uygulanabilirliği mümkün bulunmamakta idi. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 339'uncu ve 347'nci maddeleri ile 6570 sayılı Kanunun 1'inci ve 11'inci maddelerinin süre uzamasına dair benzer hükümler içerdiğini görmek mümkündür. 6098 sayılı Borçlar Kanunu yeni bir kanun olmakla birlikte genel bir kanundur ve özel

kanunda yer alan düzenlemelerin uygulanmayacağı yönünde bir ifade ve gerekçe bulunmadığından, 2886 sayılı Kanunun öncelikle uygulanması gerekeceği düşünülmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen gayrimenkullerin, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği ve 6570 sayılı Kanun'daki süre uzatımları hükümlerinin ihale düzenlenmesine engel olmayacağı hususu Danıştay ve Sayıştay kararlarında yer almaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu, 21.1.1993 tarih ve 4761/1 sayılı Kararında; genel ve katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar tarafından 2886 Sayılı Kanun'a göre kiraya verilen gayrimenkullere ait kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya sona erdirilmesi konularında 2886 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Danıştay 10. Dairesi'nin 19.12.1991 tarih ve 1989/2736 E., 1991/3850 K. sayılı İlamında;

"2886 Sayılı Devlet İhale Yasasının 64'üncü maddesinde, bu yasa kapsamındaki idarelerin taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya verme süreleri belirlenmiş olup; kira süresinin bitimi üzerine taşınmaz malın yeniden kiraya verilebilmesi, ancak yeniden ihale yapılması halinde mümkün bulunmaktadır. 2886 Sayılı Yasaya göre ihale yapma zorunluluğu yönünden taşınmaz malın "musakkaf" olup olmaması önem taşımamaktadır. Musakkaf yapıların kiralanması hususunu düzenleyen 6570 Sayılı Yasa da, 2886 Sayılı Yasadan kaynaklanan ihale yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır." denilmektedir.

Yeni Borçlar Kanunu ile ilgili olarak, Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2015/2506 E. , 2015/3710 K. sayılı İlamında;

"Hükme esas alınan 25/01/2010 başlangıç tarihli ve 3 yıl süreli sözleşme konusunda taraflar arasında bir uyumsuzluk bulunmamaktadır. Kiralananın 2886 Sayılı Yasa uyarınca ihale ile kiraya verildiği anlaşılmaktadır. (6570 Sayılı Yasanın 14. maddesi) TBK.nun 339'uncu maddesi Hazine, Belediye, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve İl Özel İdaresi tüzel kişileri tarafından ihale yoluyla kiraya verilen taşınmazlar hakkında uygulanamaz. Davalı tarafından sözleşmenin süre bitiminde yenilenmeyeceği 16/01/2013 tarihli ihtarla bildirildiğine göre sözleşmenin 31/01/2013 tarihi itibarıyla sona erdiğinin ve bu tarihte davacının fuzuli işgalci olduğunun kabulü gerekir. Bu nedenle davanın reddine karar

verilmesi gerekirken yazılı şekilde davanın kabulüne karar verilmesi doğru olmadığından hükmün bozulması gerekmiştir.” Denilerek, 2886 sayılı Kanun hükümlerinin gayrimenkul kiralari, sözleşmenin sona ermesi ve tahliye gibi konularda uygulanmaya devam edileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinin 5’inci 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.” denilmektedir.

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, fuzuli şagilden, 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, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

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.

Mevzuat hükümleri ve mahkeme kararlarının değerlendirilmesi neticesinde, kira süresi dolan belediyeye ait gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması mümkün görülmemektedir. Mahkeme içtihatlarında, her ikisi de özel kanun olan 2886 sayılı Kanun ve 6570 sayılı Kanunun çatışması durumunda dahi 2886 sayılı Kanuna öncelik tanınmış iken, yeni olmasına karşın genel bir kanun olan 6098 sayılı Borçlar Kanunu hükümlerinin 2886

sayılı Kanuna göre ihaleyle kiraya verilen taşınmaz hakkında da uygulanabileceğini ifade etmek mümkün görülmemektedir. Kanaatimizce 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılan ihalenin şartname ve sözleşme hükümlerine göre sonuçlandırılması ve taşınmazlar kaç yıllığına kiralanmışsa kira süresinin bitiminde yasal yollarla tahliyelerinin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Aksi takdirde taşınmazların kiralamalarının bir yıllığına ihaleye çıkarılıp, 6098 sayılı Borçlar Kanunu'na göre işlem tesis edilmek suretiyle on yıllarca sözleşmenin uzaması, taahhüt edilen ve şartnamelere göre teklif sunulan ihale mantığına aykırılık oluşturacağı gibi, kamu düzeni ile ilgili amir hükümler içeren 2886 sayılı Kanun'a ve bu Kanun'da gösterilen temel ilkelere aykırılık teşkil edeceği değerlendirilmiştir.

Bu nedenle, 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilerek kiraya verilen taşınmaz malların kira süresi sonunda sözleşme süresinin kendiliğinden veya mevzuata aykırı olarak encümen veya meclis kararlarıyla uzatılarak aynı kişilere ihale yapılmaksızın kiralamaya devam edilmesi bu kiracıların fuzuli şağil durumuna düşmelerine sebep olacaktır.

Yapılan incelemeler neticesinde Yozgat Belediyesi'nce 2886 sayılı Kanun'a göre kiraya verilen 314 adet taşınmazdan 254 adedinin sözleşmelerinin 31.12.2015 tarihinden önce sona erdiği, kira süresi sona eren gayrimenkullerin kira sürelerinin uzatıldığı ya da yeniden ihalesiz olarak önceki kiracılarına kiralandığı, bazı ihalelerden sonra sözleşme dahi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kira sözleşmesi sona eren gayrimenkullerin, kira sürelerinin sonunda kanundaki usullerle tahliye edilmesi, fuzul-i şağil durumuna düşen kişiler varsa bunlar hakkında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca tahliye talebinde bulunulması, günümüz koşullarına göre belirlenmiş rayiç bedellerle tekrar ihaleye çıkılması gerekmekte iken bu hususlara uygun işlem yapılmadığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kiraya verilen işyerlerinden kira süresi dolanlar için 01.03.2016 Tarih ve 164222 sayılı yazı - 19.04.2016 tarih ve 167698 sayılı yazılarımız ile tahliye işlemlerinin başlatılması için Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale edilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, kira süresi dolan taşınmazların tahliye işlemlerinin başlatıldığı belirtilmektedir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 11: Belediye Kadrolarında İstihdam Edilen Memurun Hukuka Aykırı Olarak Sermayesinin Yarısından Fazlası Belediyeye Ait Olan Limited Şirkete Müdür Olarak Atanması

Yozgat Belediyesi'nin Etüd ve Proje Müdürlüğünde "Mühendis" ünvanı ile istihdam edilmekte olan memurun, belediye'nin %95 hissesine sahip olduğu limited şirkete "Müdür" olarak atandığı, ilgili resmi yerlerde şirket müdürü olarak tescil edildiği ve şirketin Müdürler Kuruluna başkanlık yaptığı görülmüştür.

YBK İnşaat Temizlik ve Ticaret Limited Şirketi'nin 28.11.2007 tarih ve 22 numaralı Kararı ile şirket müdürü olarak tayin edilen kişi, 19.07.2011 tarihinde Yozgat Belediyesi Etüd ve Proje Müdürlüğü'ne sözleşmeli mühendis olarak atanmış ve bu görevinin yanında şirket müdürlüğü görevini yürütmesi de kendisine bildirilmiştir. İlgili kişi sözleşmeli mühendis olarak görev yapmakta iken 09.09.2013 tarihinde 2495 sayılı Kanun'a istinaden aynı ünvanlı kadroya memur olarak atanmıştır. Ancak şirketteki görevi ile ilişkisinin sona erdirilmediği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı" başlıklı 28'inci maddesinde;

"Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)." denilmektedir.

Aynı Kanun'un "İkinci görev yasağı" başlıklı 87'inci maddesinde ise;

"Memurlara;

a) Bu Kanuna tabi kurumlarda,

b) Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi kurumlar ile sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait bankalarda,

c) Özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlarda,

ç) Yukarıdaki bentlerde yazılı idare, kuruluş ve bankalar tarafından sermayelerinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan kuruluşlarla bunların aynı oranda katılmaları ile vücut bulan kurumlarda,

İkinci görev verilemez; bu kurumlardan her ne ad ile olursa olsun para ödenemez ve yarar sağlanamaz." denilmektedir.

Diğer taraftan, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında "Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar." denilmekte, aynı Kanunun 124'üncü maddesinde "Ticaret şirketleri; kollektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketlerden ibarettir. Bu Kanunda, kollektif ile komandit şirket şahıs; anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirket sermaye şirketi sayılır." hükmü ve 125'inci maddesinin birinci fıkrasında da "Ticaret şirketleri tüzel kişiliği haizdir." hükmü yer almakta olup, bu hükümlerden anlaşılacağı üzere anonim ve limited şirketler tüzel kişi tacir sayılmaktadır.

Limited şirkete ilişkin olarak da aynı Kanunun 623'üncü maddesinin birinci fıkrasında "Şirketin yönetimi ve temsili şirket sözleşmesi ile düzenlenir. Şirketin sözleşmesi ile yönetimi ve temsili, müdür sıfatını taşıyan bir veya birden fazla ortağa veya tüm ortaklara ya da üçüncü kişilere verilebilir. En azından bir ortağın, şirketi yönetim hakkının ve temsil yetkisinin bulunması gerekir." hükümlerine yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37'nci maddesinde, Belediye Başkanının, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu, 42'nci maddesinde de Belediye Başkanının, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümler ve mevcut durum değerlendirildiğinde, yöneticilik yetkisini haiz olmayan "mühendis" kadrosunda bulunan 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memurunun, ortaklar dışından şirket müdürü olarak atandığı, ayrıca Müdürler Kuruluna başkanlık ettiği görülmektedir. 657 sayılı Kanuna tabi devlet memurunun, limited şirket sözleşmesinde şirketi idare ve temsil edecek kişiler arasında sayılması ve bu şirketlerin yönetimi ile denetiminde görev almasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz Y.B.K. İnşaat Temizlik ve Ticaret Limited Şirketinin 28.11.2007 tarih ve 22 numaralı karar ile şirket müdürü olarak tayin edilen kişi ilgili şirketin müdürlük görevinden alınarak, 06.05.2016 tarih ve 118-168425 sayılı yazı ile Belediyemiz Etüt Proje Müdürlüğü emrinde görevlendirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, Y.B.K. İnşaat Temizlik ve Ticaret Limited Şirketinde şirket müdürü olarak tayin edilen kişinin bu görevinden alındığı, Belediyede Etüt Proje Müdürlüğü emrinde görevlendirildiği belirtilmektedir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 12: Belediyenin Mali İşlem Süreç Akış Şemasının Olmaması

Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarih ve 26040- 3’üncü mükerrer sayılı Resmî Gazetede Yayımlanan “İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” ın 12’nci maddesinde :

“... ”

Harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılır. Süreç kontrolünde, her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanır ve uygulanır. Malî işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemde önceki işlemleri de kontrol ederler. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla malî işlemlerin süreç akış şeması hazırlanır ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulur.” denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, idarenin harcama birimlerinde söz konusu usul ve esaslara göre hazırlanmış ve üst yönetici tarafından onaylanmış “mali işlem süreç akış şemaları” nın bulunmadığı anlaşılmıştır. Harcama birimlerinin mali işlem süreç akış şemalarının bulunmaması, harcama için onay alınmasından ödemenin tamamlanmasına kadar olan süreç

içindeki kontrollerin, hatalı işlemleri önlemede yetersiz kalmasına yol açabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “2016 yılı içerisinde Belediyemiz harcama birimlerinin mali işlem süreç akış şemaları hazırlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, 2016 yılı itibariyle birimlerin mali işlem süreç akış şemalarının hazırlanacağı ifade edilmiştir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 13: İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmaması

2015 Yılı hesabının incelenmesi neticesinde; iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen, bu kadroya atama yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediyelerin de kapsamında bulunduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11, 55, 57, 63 ve 65’inci maddelerinde yer alan düzenlemelere göre, özetle;

İç denetim, kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir unsurudur. İç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili,

ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden mahallî idarelerde meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. Belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir.

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usulle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

5018 sayılı Kanun'un yukarıda bahsedilen maddeleri birlikte değerlendirildiğinde iç denetimin dolayısı ile de iç denetçinin idarenin malî yönetim ve kontrol sisteminde ne derece önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır.

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 Yozgat Belediyesine üç adet iç denetçi kadrosu tahsis edildiği halde Belediye bünyesinde İç Denetim Birimi ve iç denetçi bulunmadığı görülmüştür. Mevcut bulunan kadrolara sertifikalı adaylar arasından atama yapılması için gerekli işlerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye Başkanlığımızda geçmiş yıllarda 2 adet iç denetçi çalışmış olup, 31.12.2013 te bir iç denetçimizin ve 25.03.2014 te de diğer iç denetçimizin tayinleri çıkması sonucu Belediyemize yeni iç denetçi talebi olmadığından kadro boş durmakta olup, talepler olduğunda değerlendirilerek kadroya atama yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, geçmiş yıllarda 2 adet iç denetçi çalıştığı, ancak bu kişilerin tayinleri çıkması sonucu Belediyede bulunan iç denetçi kadrolarının boş kaldığı ve bu tarihten sonra Belediyeye yeni iç denetçi talebi gelmediği belirtilerek talep gelmesi halinde kadroya atama yapılacağı ifade edilmektedir.

İç denetim birimi iç kontrolün önemli bir unsurudur. Bu nedenle bu birimin sağlıklı olarak çalışması için iç denetçi atamasının yapılması gerekmektedir. Kurumun iç denetçi nakil

taleplerini değerlendirmekle birlikte iç denetçi alım ilanı vermesinin ve gerekli çalışmaları ivedi olarak yapmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 14: Kurumda Ön Mali Kontrolün Yapılacağı Alt Birimin Oluşturulmaması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 57'nci maddesinde, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşacağı; 58'inci maddesinde, ön malî kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı, ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu; kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontrollerde, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği, kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Maliye Bakanlığınca çıkarılan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 14'üncü maddesinde; malî hizmetler biriminde ön malî kontrol yetkisinin malî hizmetler birimi yöneticisine ait olduğu, kontrol sonucunda düzenlenen yazılı görüş ve kontrol şerhlerinin malî hizmetler birimi yöneticisi tarafından imzalanacağı, malî hizmetler birimi yöneticisinin, bu yetkisinin sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla yazılı olarak yardımcısına veya birimin iç kontrol alt birim yöneticisine devredebileceği, malî hizmetler birimi yöneticisinin harcama yetkilisi olması durumunda ön malî kontrol görevinin, iç kontrol alt birim yöneticisi tarafından yürütüleceği, malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi malî karar ve işlemlerin kontrolünün, birimin iç kontrol alt birimi tarafından yerine getirileceği, harcama birimlerinde ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol görevinin, ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir.

Söz konusu hükümlerden 5018 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurumun mali iş ve işlemlerinin gerçekleştirilme aşamasında, bir ön mali kontrole tabi tutulmasının zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu kontrollerin harcama birimlerinde “gerçekleştirme görevlileri”, mali hizmetler biriminde ise bu birimin bünyesinde oluşturulacak “iç kontrol alt birimi” tarafından yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yapılan incelemede ise kurumda mali iş ve işlemlerin ön mali kontrolünün yapılması için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde herhangi bir iç kontrol alt biriminin oluşturularak görevlendirilmediği, dolayısıyla mali iş ve işlemlerin mevzuatta belirtildiği şekilde ön mali kontrole tabi tutulmadığı anlaşılmıştır.

Anılan Kanun'un 11'inci maddesinde, ön mali kontrol sisteminin kurulmasından ve işlemlerinden üst yönetici olan belediye başkanının sorumlu olduğu, bu konudaki sorumluluğun da harcama yetkilileri, iç denetçiler ve mali hizmetler birimi aracılığıyla yerine getirileceği belirtilmektedir. Ancak bu konuda bir düzenleme yapılmadığından Mali Hizmetler Müdürlüğünde “ön mali kontrol” işlevinin gerçekleştirilemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “2016 yılı içerisinde ilgili mevzuat çerçevesinde belediyemizde ön mali kontrolün yapılacağı alt birim oluşturulacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, 2016 yılı itibariyle belediyede ön mali kontrolün yapılacağı alt birim oluşturulacağı ifade edilmiştir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 15: Yevmiye Numaralarının Birbirini Takip Etmemesi ve İşlem İçermeyen Boş Yevmiyelerin Olması

Yevmiye numaralarının yevmiye defterinde müteselsil olarak yer almayıp arada atlamaların olduğu görülmüştür.

Yevmiye defterinde yevmiye numaraları 1'den başlayıp 8057 ile bitmektedir. Ancak arada 176 adet yevmiyede herhangi bir işlem olmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 43'üncü maddesinin 1'inci ve 4'üncü fıkrasında;

“(1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.

...

(4) 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.

Ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişleri birbirlerini takip eden yevmiye numaraları ile numaralandırıldığından sayı atlamaması ve ardışık olarak birbirini takip etmesi gerekmektedir. Müteselsil olmayan yevmiye numarası eksik ya da kayıp evrak durumuna yol açabilecektir. Bu nedenle yevmiye numaralarının atlamadan, ardışık olarak muhasebe belgelerine verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Önerileriniz dikkate alınmış olup, ilgili personellere yevmiye numaralarının boş bırakılmaması ve birbirini takip etmesi konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi ile ilgili uyarılar yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, yevmiye numaralarının boş bırakılmaması ve birbirini takip etmesi konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Konunun takibi açısından sonraki denetim dönemlerinde izlenmesine devam edilecektir.

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

YOZGAT BELEDİYESİ					
2015 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF			PASİF		
1-DÖNEN YARLIKLAR		17.526.684,73	3-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		32.369.652,40
10	Hazır Değerler	771.964,68	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	
12	Faaliyet Alacakları	15.087.327,92	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	
14	Diğer Alacaklar	0,00	32	Faaliyet Borçları	5.172.973,60
15	Stoklar	0,00	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	3.518.954,89
16	On Ödemeler	653.938,52	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	22.199.937,78
19	Diğer Dönen Varlıklar	1.013.453,61	37	Borç ve Gider Karşılıkları	199.877,58
			38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	1.277.908,55
2-DÜRAN YARLIKLAR		214.802.866,32	4-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		100.337.992,14
22	Faaliyet Alacakları	1.662.052,79	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	49.020.680,70
23	Kurum Alacakları	0	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	
24	Mali Duran Varlıklar	2.204.442,08	43	Diğer Borçlar	11.306.479,05
25	Maddi Duran Varlıklar	210.936.371,45	47	Borç ve Gider Karşılığı Hesabı	550.000,00
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	39.460.832,39

28	Gelecek Avlara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0			
29	Diğer Duran Varlıklar Hesabı	0	5	ÖZ KAYNAKLAR	99.621.906,51
			50	Net Değer	131.304.418,94
			52	Yeniden Değerleme Farılar.	
			57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	10.780.995,71
			58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-38.076.334,65
			59	Dönem Faaliyet Sonuçları	-4.387.173,49
AKTİF TOPLAMI:		232.329.551,05	PASİF TOPLAMI		232.329.551,05

DİPNOT: NAZİM HESAPLAR

		Borç Tutarı (TL)	Alacak Tutarı (TL)	Borç Kalamı (TL)	Alacak Kalamı (TL)
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri	315.119.620,84	315.119.620,84	0,00	0,00
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	410.523.501,73	410.523.501,73	0,00	0,00
905	Ödenekli Giderler Hesabı	77.205.673,00	77.205.673,00	0,00	0,00
910	Teminat Mektupları Hesabı	10.695.044,33	5.302.366,23	5.392.678,10	0,00
911	Kişilere Ait Teminat Mektupları Hesabı	5.302.366,23	10.695.044,33	0,00	5.392.678,10
920	Gider Taahhütleri Hesabı	29.696.006,10	25.650.783,74	4.045.222,36	0,00
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	25.432.469,29	29.477.691,65	0,00	4.045.222,36

YOZGAT BELEDİYE BAŞKANLIĞI 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	I.Düzyey	Hesap Adı	2013	2014	2015
600	1	Vergi Gelirleri	5.452.872,92	8.873.632,19	8.003.643,23
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.442.400,04	20.021.138,50	17.426.644,68
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	988.662,66	1.867.499,45	2.004.930,58
600	5	Diğer Gelirler	25.627.905,33	33.154.318,06	38.203.765,62
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	0,00	0,00
			64.511.840,95	63.916.588,20	65.638.984,11
630	1	Personel Giderleri	12.086.556,96	16.022.689,05	14.538.277,50
630	2	Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri	2.131.203,28	2.854.335,63	2.708.179,70
630	3	Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	47.664.960,62	24.763.689,98	33.410.077,09
630	4	Faiz Giderleri	560.025,34	1.254.069,90	1.715.064,41
630	5	Cari Transferler	688.333,50	829.389,08	1.170.476,16
630	6	Sermaye Giderleri	6.242.946,43	0,00	0,00
630	7	Sermaye Transferleri	0,00	20.000,00	170,45
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00	0,00	0,00
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	120.094,00	800,80	13.379,01

630	13	Amortisman Giderleri	2.832.792,38	2.360.127,56	3.200.797,82
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	0,00	6.171.747,53	11.301.672,36
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	0,00	0,00	1.968.063,10
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	0,00	0,00
630	99	Diğer Giderler	0,00	0	0,00
			72.326.912,51	54.276.849,53	70.026.157,60
		GELİR TOPLAMI	64.511.840,95	63.916.588,20	65.638.984,11
		GİDER TOPLAMI	72.326.912,51	54.276.849,53	70.026.157,60
		FAALİYET SONUCU	-7.815.071,56	9.639.738,67	-4.387.173,49

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>