



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**BALIKESİR BANDIRMA**

**BELEDİYESİ**

**2016 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2017



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	6
7.	EKLER.....	17



## **KISALTMALAR**

**SGK:** Sosyal Güvenlik Kurumu

**TÜFE:** Tüketiciler Fiyatları Endeksi

**FE:** retici Fiyatları Endeksi



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

Bandırma Belediyesi tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaktadır. Muhasebe sistemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir. Kurumun 2016 yılına ilişkin mali veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 1: 2016 Mali Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşme Oran Tablosu**

Gelirin Çeşidi	Toplam Ödenek	Gelir	Gerçekleşme Oranı %
Vergi Gelirleri	26.136.000,00	18.498.776,31	70,77
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	12.646.000,00	13.367.037,27	105,70
Alınan Bağış Ve Yard.İle Özel Gelir	2.000.000,00	-	-
Diğer Gelirler	51.113.000,00	32.408.968,86	63,40
Sermaye Gelirleri	18.330.000,00	6.904.017,47	37,66
Red Ve İadeler	-50.000,00	-	-
<b>Toplam</b>	<b>110.175.000,00</b>	<b>71.178.799,91</b>	<b>64,60</b>

Bütçede 110.175.000,00 TL gelir tahmini yapılmıştır. Bütçe uygulama sonucunda 71.178.799,91 TL gelir elde edilmiştir. Bütçe gelir tahminine göre gelir gerçekleşme oranı %64,60 olmuştur.

**Tablo 2: 2016 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşme Oran Tablosu**

Gider Türü	Toplam Ödenek	Gider	Gerçekleşme Oranı %
Personel Giderleri	17.850.120,00	16.806.728,99	94,15
S.G.K. Devlet Primi Giderleri	2.759.240,00	2.837.746,97	102,84

Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	58.737.790,00	56.171.149,70	95,63
Faiz Giderleri	1.000.000,00	807.249,33	80,72
Cari Transferler	1.919.000,00	1.871.127,95	97,50
Sermaye Giderleri	21.903.850,00	21.154.145,59	96,57
Sermaye Transferleri	-	-	-
Borç Verme	5.000,00	0	-
Yedek Ödenek	6.000.000,00	0	-
<b>Toplam</b>	<b>110.175.000,00</b>	<b>99.648.148,53</b>	<b>90,44</b>

2016 yılında bütçe ile verilen toplam ödenek tutarı 110.175.000,00 TL'dir. Bu tutarın 99.648.148,53 TL'si harcanmıştır. Kullanılabilir ödeneğe göre bütçe gerçekleşme oranı %90,44 olmuştur.

Kurumun 2016 Yılı gerçekleşen Faaliyet Gelirleri Toplamı 77.798.177,79 TL, Faaliyet Giderleri Toplamı 81.039.534,12 TL'dir.

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 kâğıtlar 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 GÖRÜŞÜ**

Bandırma belediyesi 2016 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdđđi kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden takip edilmemesi**

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Tapu İdaresi tarafından ilgili belediyeye bildirilmediği; bu bildirim yapılmamış olması sonucu belediyelerin en önemli gelir unsurlarından biri olan Emlak Vergisinde ciddi boyutta hata, kayıp ve kaçığın ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 10'uncu maddesinde, kamulaştırılması yapılan taşınmaz malın tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisinin aranmayacağı, ancak tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği hüküm altına alınmıştır,

Anılan Kanununun 39'uncu maddesinde ise; *“Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur.”* hükmü yer almaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 23'üncü maddesinde, taşınmazın yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirim verilmesinin zorunlu olduğu ve bildirimlerin emlakın bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verileceği belirtilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 33'üncü maddesinde, bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi, taşınmazın vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır.

Anılan Kanununun 37'nci maddesinde, bu Kanuna göre alınacak vergiler hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı ve bu Kanunda geçen "Vergi dairesi" tabirinin belediyeleri ifade ettiği hükmüne yer verilmiştir,

Aynı Kanununun 30'uncu maddesinde ise, *“Devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin*

*ödenmesinden devreden devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir.”* Hükmü yer almaktadır.

6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 8'inci maddesinde, Genel Müdürlüğün genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin görevleri ile ilgili veri paylaşımına ilişkin protokol ve sözleşme düzenleyebileceği belirtilmiştir.

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

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin tapu idaresi tarafından ilgili belediyelere bildirilmemesi sonucunda;

1- Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunduğu ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam ettiği,

2- Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin Kamulaştırma Kanunundan kaynaklanan ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam ettiği,

3- Bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisinden kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun müteselsil sorumluluğunun devam ettiği,

4- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemini (Takbis) belediyeler protokolle bedel karşılığı kullandığı, bu sistemin kamulaştırma işlemlerini otomatik olarak vermediği,

Tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince tapu idarelerinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak

Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda belediyeleri bilgilendirmesi, sistemli ve zamanlı veri paylaşımı sağlaması, belediyeler tarafından bilgilendirme ve paylaşımların takibinin yapılarak emlak vergisinin mevzuat doğrultusunda tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

Bu hatalardan dolayı Bilançoda yer alan 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabı, ile bu hesaplarla karşılıklı çalışan hesapların kayıt ve tutar olarak gerçeği yansıtmamaktadır.

**Kamu idaresi cevabında özetle;** denetim bulgusunun Tapu Müdürlüğüne yazılarak gönderildiği ve konu hakkında bilgi verildiği, emlak vergi kayıtlarının gözden geçirilerek ilgili hesapların çalışmasında uyarı ve önerilere titizlikle uyulmasına çalışılacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Tapu İdaresi tarafından ilgili belediyeye bildirilmesi ve bu işlemlere ait emlak vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması için gerekli çalışmalara başlandığı anlaşıldığından, bulgu konusu tespitinde devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

## **BULGU 2: Taşınmazlara Ait Fiili Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması**

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin olarak fiili envanter çalışmalarının tamamlanmadığı ve taşınmaz form ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile eklenen "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesi hükmü uyarınca kamu idarelerine ait taşınmazların fiili envanterinin emlak vergisi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.09.2014 tarihine kadar

tamamlanması, Yönetmelik eki formlara ve icmal cetvellerine kaydedilmesi, fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verilmesi ve 01.10.2014 tarihi itibarıyla muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Belediyeye ait taşınmazlara ilişkin olarak fiili envanter çalışmalarının tamamlanmamış olması, belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmaz miktarlarının tespit ve takibini zorlaştırmaktadır.

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların envanterinin tamamlanmaması; mali tablolara etkisi bakımından bilançoda maddi duran varlıkları içerisinde yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının kayıt ve tutar olarak eksik veya fazla görünmesine neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında özetle;** Belediye taşınmazlarına ait fiili envanter çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** taşınmazlara ait fiili envanter çalışmalarının devam ettiği ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitinde devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

### **BULGU 3: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 10'uncu maddesi hükmü uyarınca, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Anılan maddenin devamında tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ait cins tashihlerinin bu taşınmazları kullanan idarenin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerin yapılmamış olması mali tablolara etkisi bakımından bilançoda maddi duran varlıkları içerisinde yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesaplarının kayıt ve tutar olarak eksik veya fazla görünmelerine neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabındaözetle;** taşınmazların cins tashihlerinin yaptırılacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** taşınmazların cins tashihlerinin yaptırılacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitinde devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 4: Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Yapılmaksızın Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi**

Belediye mülkiyetindeki bazı taşınmazların kira süresi sonunda yeniden ihale düzenlenmeden kira bedelinde belirli bir artış yapılarak süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Kapsam başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, Kiralarda sözleşme süresi başlıklı 64'üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise aynı Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca, belediyeye ait taşınmazların üç yıldan fazla süre ile kiralanmasına karar vermek yetkisi belediye meclisine; aynı Kanun'un 34'üncü maddesi uyarınca, söz konusu taşınmazların süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek yetkisi ise belediye encümenine verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye



tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

12.01.2011 tarihli 6101 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunun 10'uncu maddesiyle 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 11.1.2011 tarihli 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun Dördüncü bölümünde kira sözleşmeleri düzenlenmiştir. Her ne kadar 6098 sayılı Kanunun 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, "*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.*" ve Aynı Kanunun 347'nci maddesinin birinci fıkrasında "*...Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez....*" Hükümleri var ise de 5393 sayılı Kanunun 15 ve 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesi yürürlükte bulunduğundan ve bu Kanunların özel kanun, 6098 sayılı Kanunun genel kanun olduğu dikkate alındığından belediyelere ait taşınmazlarda 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun ecrimisil ve tahliyeyle ilişkin 75'inci maddesinin uygulanması gerekmektedir. Nitekim yargı içtihatları da bu yöndedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "*2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" hükmünün Anayasaya aykırılığı savıyla açılan iptal davasına ilişkin Anayasa Mahkemesinin 08.12.2011 tarih ve 2010/77 E., 2011/163 K. No.lu Kararında; kamu hizmetlerinin sürekli, düzenli ve sistemli bir şekilde sürdürülebilmesi için kamu yararı amacıyla, belediyelere ait taşınmazların, kira sözleşmesi sonunda tahliyelerine ve ecrimisil ödenmesine ilişkin itiraz konusu kuralın Anayasa'nın hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yönünün bulunmadığı ve diğer kişiler ile aynı hukuksal konumda bulunmayan belediyelerin, kiraya verdikleri taşınmazlar hakkında, kira sözleşmesi sonunda farklı bir tahliye usulü öngörülerek ayrı hukuksal işleme tabi tutulmasında eşitlik ilkesine aykırılıktan söz edilemeyeceği belirtilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 21.01.1993 gün ve 4761/1 sayılı kararında; 2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen taşınmazlara 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması imkanının olmadığı, belediyeler tarafından 2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen gayrimenkullere ait kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya sona

erendirilmesi konularında 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği ifade edilmiştir.

Danıştay 13. Hukuk Dairesinin 2015/2941 E. , 2015/3023 K. No.lu kararında;

*“İdarenin ihale işlemlerini Devlet İhale Kanunu'nda yer alan ihalede açıklık, rekabetin sağlanması ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkeleri uyarınca ihale usul ve kurallarına göre gerçekleştirilmesi zorunludur. Bu nedenle, idare, mevcut ihtiyaçlarının devam etmesi durumunda dilediği kişi ile kira sözleşmesini yapamayacağından ve kanuna aykırı şekilde kira sözleşme süresini uzatamayacağından, kendisine ait taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda öngörülen ilke ve kurallara göre yeniden ihale etmesi gerekir.*

*Söz konusu büfe, kira sözleşmesinin süresi dolduktan sonra yukarıda öngörülen mevzuat hükümleri uyarınca ancak ihale yoluyla kiralanabileceğinden, sözleşme süresi sonunda sözleşmenin yenilenmeyerek anılan yerin ihale yoluyla kiralanacağına dair dava konusu işlemde hukuka aykırılık, davanın reddine ilişkin Mahkeme kararında ise sonucu itibarıyla hukukî isabetsizlik bulunmamaktadır.”,*

Danıştay 10. Dairesinin 19.12.1991 gün ve 1989/2736 E. ve 1991/3850 K. Sayılı kararında ise;

*“...2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 64'ncü 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 konusunu düzenleyen 6570 sayılı Yasa da, 2886 sayılı Yasadan kaynaklanan ihale yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.*

*Bu itibarla, kira süresi dolan davalı Belediyeye ait parkın 2886 sayılı Yasaya göre kiraya verilmek üzere yeniden ihaleye çıkarılması yolundaki dava konusu işlemde mevzuata aykırılık olmayıp; davanın reddine ilişkin temyizen incelenen karar sonucu itibarıyla yerinde bulunmaktadır.”* Denilmektedir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 22.12.2010 tarih ve 2010/13671 E. ve 2010/696 K.

sayılı kararında;

*“...Davalı belediye kiralananı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre dava dışı ..... A.Ş.'ye kiralamış adı geçen şirket de sözleşmede verilen yetkiye dayanarak büfeleri davacı şirkete kiralamıştır.*

*2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75/3'üncü maddesinde; Tahliyeye ilişkin koşullar ile birlikte kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı hükmü yer almaktadır.*

*Bu hüküm, esasen 2886 sayılı Kanun ile Hazine tarafından kiraya verilen taşınmazlara ilişkin olmakla birlikte: 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin 3'üncü fıkrasının 2'nci cümlesinde, 2886 sayılı Kanunun belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm bağlanmakla; belediyelere ait taşınmazların kira sözleşmelerinde de 2886 Sayılı Kanun'un, 75'inci maddesi hükümleri uygulanacaktır.*

*Hal böyle olunca, somut olayda 6570 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulama yeri bulunmamakta; uyuşmazlığın 2886 Sayılı Kanun'un 75'inci maddesi çerçevesinde çözümlenmesi gerekmektedir.*

*Şu durumda, anılan yasal düzenlemeye göre taraflar arasındaki kira sözleşmesinin, kira süresinin dolduğu 11.03.2008 tarihinde sona ereceği, sürenin dolması ile, kira akdinin süresiz hale gelmeyip sözleşmenin sona ermesi nedeniyle davacının fuzuli şağil durumuna düştüğü davalı kiralayanın tahliye istemesinde haksız bir yön bulunmadığı anlaşılmalı, davanın reddine dair direnme kararı usul ve yasaya uygun olup; onanması gerekir.”* denilmektedir.

Bununla birlikte kira sözleşmelerine ait uyuşmazlıkların ihtisas alanına girdiği Yargıtay 6. Hukuk dairesinin farklı kararlarında; 2886 sayılı kanunun hükümleri karşısında 6098 sayılı kanunun 339 uncu maddesinin ikinci fıkrası ile 347'inci maddesinin birinci fıkrasının belediye taşınmazlarına uygulanma olanağı bulunmadığını belirtmiştir.(Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2016/6434 E., 2016/6024 K. sayılı kararı, Yargıtay 6. Hukuk Dairesi 2015/9569 E., 2016/5709 K. sayılı kararı)

Yapılan incelemede ise, belediye mülkiyetindeki muhtelif taşınmazların kira süresi sonunda yeniden ihale düzenlenmeden encümen kararıyla kira bedelinde belirli bir artış yapılarak süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiraya verdiği görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan esaslar ve süreler dâhilinde ihale yapılmak suretiyle kiraya verilebileceği ve yenileme işlemlerinin aynı usuller çerçevesinde yapılabileceği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında özetle;** Belediye taşınmazlarının yıllık kira bedellerinin belirlenmesinde geçmişten bu yana emsal ve rayiç bedel uygulamasının usul olarak gerçekleştirildiği, bu uygulama ile kira gelirlerinin günün ve piyasanın şartlarına uygun olmasının sağlandığı, halen birçok belediye taşınmazının kiracısız durumda ve boş olduğu, gerek emsal ve rayiç değer uygulaması, gerekse piyasadaki sosyoekonomik şartlar nedeniyle talep sıkıntısı yaşandığı, bu gerçeğe rağmen Belediye Mülkiyetindeki taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanununda yer alan esas ve süreler dâhilinde ihale yapılmak suretiyle kiralanması ve yenileme işlemlerinin aynı usuller çerçevesinde yapılacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Belediye mülkiyetindeki taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanununda yer alan esas ve süreler dâhilinde ihale yapılmak suretiyle kiralanması ve yenileme işlemlerinin aynı usuller çerçevesinde yapılacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu tespitinde devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

## **BULGU 5: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi**

Belediyeye ait taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı görülmüştür.

Taşınmaz kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; taşınmazlara ait kira bedelinin her yıl her encümen kararı ile Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi(ÜFE) ve Tüketici Fiyatları Endeksi(TÜFE) ortalaması esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan bedelin yeni yıl kira bedeli olarak uygulandığı, emsal ve rayiç bedel

mukayesesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanunun kira artışını belirleyen 2 ve 3 üncü maddelerinin, 1963 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptali üzerine oluşan boşluk, Yargıtay'ın 18.11.1964 gün ve 2/4 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı ile çeşitli Yargıtay kararları ile doldurulmuştur.

Kira bedeli tespit yöntemini belirleyen 18.11.1964 tarih ve 2/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında, kira bedelinin; olağan rayice göre tespit edilmesi ve bu rayiç tespit edilemez ise hak ve nefasete uygun olarak ekonomi esaslarına göre artışı öngörülmüştür.

Söz konusu Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararı ile Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ve Yargıtay Hukuk daireleri taraflar arasındaki kira ilişkisinin kurulmasından itibaren 3 yıldan fazla bir zaman geçmiş ise, kural olarak yeni dönem kira bedelinin emsal ve rayiç bedele göre belirlenmesi gerektiği yönünde kararlar vermektedir.

Günümüzde Yargıtayın yerleşik uygulamaları bu yönde olup buna göre; kira sözleşmelerinde kira bedelinin ilk üç yıl (dönem) Türkiye İstatistik Kurumunca yayınlanan Üretici Fiyatları Endeksindeki artış oranında artırılması, üç yıl sonra ise emsal ve rayiç bedele uygun olarak yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

01 Temmuz 2012 itibariyle yürürlüğe giren ancak kira ile ilgili hükümleri 2020 yılına kadar ertelenen 6098 sayılı Borçlar Kanununda kira bedelinin tespitinde Yargıtay uygulamalarına paralel hükümler bulunmaktadır.

Anılan Kanunun 344'üncü maddesi ile beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, üretici fiyat endeksindeki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak belirleneceği hükmü getirilerek Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı ve Hukuk Genel Kurulu Kararında belirtilen üç yıllık süre beş yıl olarak değiştirilmiştir.

Yukarıda belirtilen açıklamalardan anlaşılacağı üzere; taşınmazlara ait kira bedellerinin ilk üç yıl için Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi(ÜFE) oranında artırılması, üç yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her üç yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, üretici fiyat

endeksindeki artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, gibi kira bedeline etki eden tüm nitelikler karşılaştırılarak emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi gerekir.

Belediyeye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre güncellenmemesi sonucu bütçe gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında özetle;** Belediye taşınmazları ile bu taşınmazların bulunduğu cadde ve sokaklardaki özel mülkiyet taşınmaz kiralalarının her yıl sonunda düzenli olarak araştırılıp, mukayese edildiği, Belediye taşınmazları ile özel mülk taşınmaz kiralaları arasında paralellik bulunması halinde yeniden değerlendirme oranının uygulandığı, Belediye taşınmazları ile özel mülkiyet taşınmazları arasında kayda değer bir fark tespit edilmesi halinde, emsal rayiç değer uygulamasının yapıldığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum tarafından gönderilen cevapta, Belediye taşınmazları ile bu taşınmazların bulunduğu cadde ve sokaklardaki özel mülkiyet taşınmaz kiralalarının her yıl sonunda düzenli olarak araştırılıp, mukayese edildiği, Belediye taşınmazları ile özel mülkiyet taşınmazları arasında kayda değer bir fark tespit edilmesi halinde, emsal rayiç değer uygulamasının yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak taşınmaz kira dosyalarının incelenmesinde; taşınmazların emsal ve rayiç değerlerinin araştırılması ile ilgili herhangi bir belge veya bilginin olmadığı ve kira bedeli emsal ve rayiç bedele göre tespit edilen herhangi bir taşınmazın olmadığı görülmüştür. Taşınmazlara ait kira bedelinin her yıl encümen kararı ile Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi(ÜFE) ve Tüketici Fiyatları Endeksi(TÜFE) ortalaması esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan bedelin yeni yıl kira bedeli olarak uygulandığı, emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

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

<b>BANDIRMA BELEDİYESİ 2016 YILI BİLANÇOSU</b>					
<b>AKTİF</b>			<b>PASİF</b>		
		<b>Cari Yıl(2016)</b>			<b>Cari Yıl(2016)</b>
<b>1</b>	<b>DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>35.240.980,71</b>	<b>3</b>	<b>KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>9.721.528,73</b>
10	Hazır Değerler	7.990.857,02	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	397.976,95
100	Kasa Hesabi	0,00	300	Banka Kredileri Hesabi	397.976,95
102	Banka Hesabi	7.803.435,39	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabi ( - )	0,00	310	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabi	0,00
108	Diğer Hazır Değerler Hesabi	0,00	32	Faaliyet Borçları	3.792.259,25
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabi	187.421,63	320	Bütçe Emanetleri Hesabi	3.792.259,25
11	Menkul Kıymetler	0,00	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	4.285.896,09
12	Faaliyet Alacakları	24.241.968,27	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabi	1.626.481,69
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabi	0,00	333	Emanetler Hesabi	2.659.414,40

121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabi	24.179.496,69	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	544.284,87
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	0,00	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabi	260.282,63
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabi	62.471,58	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabi	145.071,66
13	Kurum Alacakları	0,00	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahakkuklar	138.930,58
14	Diğer Alacaklar	238.887,81	363	Kamu İdareleri Payları Hesabi	0,00
140	Kişilerden Alacaklar Hesabi	238.887,81	37	Borç ve Gider Karşılıkları	700.000,00
15	Stoklar	48.420,71	372	Kidem Tazminatı Karşılığı Hesabi	700.000,00
150	İlk Madde Ve Malzemeler	48.420,71	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	0,00
16	Ön Ödemeler	407.491,67	381	Gider Tahakkukları Hesabi	0,00
160	İş Avans Ve Kredileri Hesabi	0,00	39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	1.111,57
161	Personel Avansları Hesabi	0,00	391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabi	1.111,57
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabi	407.491,67	4	<b>UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>13.351.083,79</b>
19	Diğer Dönen Varlıklar	2.313.355,23	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	9.682.905,71



190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabi	2.313.355,23	400	Banka Kredileri Hesabi	9.682.905,71
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabi	0,00	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
<b>2</b>	<b>DURAN VARLIKLAR</b>	<b>632.989.978,01</b>	410	Dış Mali Borçlar Hesabi	0,00
21	Menkul Varlıklar	0,00	43	Diğer Borçlar	0,00
22	Faaliyet Alacakları	0,00	47	Borç ve Gider Karşılıkları	1.038.449,08
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabi	0,00	472	Kidem Tazminatı Karşılığı Hesabi	1.038.449,08
23	Kurum Alacakları	0,00	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	2.629.729,00
24	Mali Duran Varlıklar	4.924.447,51	481	Gider Tahakkukları Hesabi	2.629.729,00
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabi	4.634.447,51	<b>5</b>	<b>ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>645.158.346,20</b>
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye	290.000,00	50	Net Değer-Sermaye	652.989.074,18
25	Maddi Duran Varlıklar	628.065.530,50	500	Net Değer Hesabi	652.989.074,18
250	Arazi Ve Arsalar Hesabi	470.701.401,41	57	Geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçları	19.693.573,99
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabi	57.888.896,72	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabi	19.693.573,99
252	Binalar Hesabi	70.602.266,98	58	Geçmiş yıllar olumsuz faaliyet	-24.282.945,64

				sonuçları	
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabi	4.242.520,34	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabi (-)	-24.282.945,64
254	Taşıtlar Hesabi	4.177.693,85	59	Dönem olumsuz faaliyet sonuçları	-3.241.356,33
255	Demirbaşlar Hesabi	2.633.831,64	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabi	0,00
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabi ( - )	-17.688.445,61	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabi ( - )	-3.241.356,33
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabi	35.507.365,17	<b>PASİF TOPLAMI :</b>		<b>668.230.958,72</b>
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00			
260	Haklar Hesabi	1.962.766,98			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabi ( - )	-1.962.766,98			
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler	0,00			
<b>AKTİF TOPLAMI :</b>		<b>668.230.958,72</b>			

**2016 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

Hesap Kodu	Giderin Türü	2014 Yılı	2015 Yılı	Cari Yıl(2016)
------------	--------------	-----------	-----------	----------------

630	01	Personel Giderleri	12.932.816,70	14.989.740,26	17.038.578,07
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primleri Giderleri	2.210.732,93	2.511.278,14	2.837.746,97
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28.021.467,80	29.204.203,31	43.801.202,68
630	04	Faiz Giderleri	516.524,54	2.800.665,55	65.218,07
630	05	Cari Transferler	3.119.648,50	1.118.415,10	1.800.170,38
630	13	Amortisman Giderleri	404.408,93	3.061.762,81	2.408.077,01
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	13.050.195,47	11.018.721,34	13.088.540,94
<b>TOPLAM</b>			<b>60.255.794,87</b>	<b>64.704.786,51</b>	<b>81.039.534,12</b>
<b>Hesap Kodu</b>	<b>Gelirin Türü</b>		<b>2014 Yılı</b>	<b>2015 Yılı</b>	<b>Cari Yıl(2016)</b>
600	01	Vergi Gelirleri	11.510.880,34	21.048.809,27	21.916.058,49
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.423.021,79	7.774.762,33	20.981.354,65
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	670.482,18	353.321,51	0
600	05	Diğer Gelirler	30.684.195,36	30.196.055,62	34.900.764,65
<b>TOPLAM</b>			<b>64.288.579,67</b>	<b>59.372.948,73</b>	<b>77.798.177,79</b>
<b>FAALİYET SONUCU</b>			<b>4.032.784,80</b>	<b>-5.331.837,78</b>	<b>-3.241.356,33</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>