T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **53**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 14
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 26
9. EKLER 47

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Görev Yeri Bazında Personel Sayıları 3
Tablo 2: Belediyenin Sahibi Olduğu Şirketler 4
Tablo 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Giderleri 4
Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirleri 5
Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşmeleri 6
Tablo 6: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşmeleri 7
Tablo 7: 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının İşleyişi 15
Tablo 8: İller Bankasına Olan Borçlar 22
Tablo 9: 4734 Sayılı Kanunun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Belediye Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Tutarları 27

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İLBANK	İller Bankası
OSKİ	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi
TL	Türk Lirası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Faaliyet Alacaklarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Usulüne Uygun Yapılmaması

2. Satın Alınan Park Oyun Grupları ve Spor Aletlerinin Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Gösterilmemesi

3. Kalkınma Ajansı Paylarının Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi

4. Gecikme Zamlarının İlgili Olduğu Yılın Mali Tablolarında İzlenmemesi

5. Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtmaması

6. Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Yansıtmaması

7. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmaksızın Mal Alımlarına İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması

2. Belediyeye Ait Şirkete Kredi Kullanabilmesi İçin Kefil Olunması

3. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Haberleşme Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması

4. Elektrik ve Doğalgaz Abonelikleri İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

5. Vadesinde İlgili Vergi Dairesine Yatırılmayan Damga Vergisi Tutarlarının Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına Alınmaması

6. 5393 sayılı Belediye Kanunu Hükümlerine Göre Borçlanma Sınırının Aşılması ve Borçlanma İçin İçişleri Bakanlığından Onay Alınmaması

7. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Parkmetre Yerlerinden Elde Edilen Gelirlerden Kuruma Aktarılması Gereken Payların Aktarılmaması

8. İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşletmelere İdari Para Cezası Uygulanmaması

9. Konut İnşaatları İçin Alınan Bina İnşaat Harcının Matrahının Hatalı Hesaplanması

www.balioglu.net

10. Otopark Yönetmeliği Uyarınca Tahsil Edilen Otopark Gelirlerinin Büyükşehir Belediyesine Zamanında Gönderilmemesi

11. Kamulaştırma İşlemlerinin Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

12. Bütçe Emanetleri Hesabındaki Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirlenen Sıraya Göre Ödenmemesi

13. Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

14. Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Müteselsil Olmaması

15. Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Altınordu Belediyesi Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesi hükümlerince kurulmuş mahalli idarelerden olup, hizmetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre yürüten ilçe belediyesidir.

İlçe Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü ve 15'inci maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmakla birlikte ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "*büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yapılan düzenlemeye göre, yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak

kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyelerin yetkisi ve görevidir.

Belediye gelirlerinden olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce İçişleri Bakanlığına bağlı olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde yer almıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma yetki ve görevleri İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

www.balioglu.net

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Altınordu Belediyesinde 17 adet hizmet birimi bulunmakta olup, Belediye başkanına bağlı 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Altınordu Belediyesi teşkilat yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgiler Tablo 1'de detaylandırılmıştır.

Tablo 1: 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Görev Yeri Bazında Personel Sayıları

Sıra No	Müdürlükler ve Birimler	Memur	Sözleşmeli Personel	Kadrolu İşçi	Şirket Personeli	Toplam
1	Özel Kalem Müdürlüğü	2	1	2	17	22
2	Yazı İşleri Müdürlüğü	2	0	1	4	7
3	Fen İşleri Müdürlüğü	8	5	12	58	83
4	Mali Hizmetler Müdürlüğü	6	0	2	7	15
5	Temizlik İşleri Müdürlüğü	2	1	3	211	217
6	Zabıta Müdürlüğü	14	0	2	54	70
7	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	11	2	4	31	48
8	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	2	0	1	21	24
9	Destek Hizmetler Müdürlüğü	2	0	1	5	8
10	Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü	15	0	10	30	55
11	Teftiş Kurulu Müdürlüğü	0	0	0	2	2
12	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	3	1	3	20	27
13	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	2	0	4	12	18
14	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	3	0	2	3	8
15	Bilgi İşlem Müdürlüğü	2	0	0	6	8
16	Hukuk İşleri Müdürlüğü	1	1	0	1	3
17	Muhtarlık İşleri Müdürlüğü	0	0	0	0	0
Toplam		**75**	**11**	**47**	**482**	**615**

www.balioglu.net

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'inci fıkrası gereği, belediye başkanınca, zorunlu görüldüğü takdirde, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört

belediye meclis üyesi belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilir.

Altınordu Belediyesinde istihdam edilen 615 personelin; 75'i memur, 47'si işçi, 11'i sözleşmeli personel ve 482'si şirket personelidir.

Altınordu Belediyesinin kurduğu ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Belediyenin Sahibi Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ALBEL İNŞAAT HAF.TAH. NAK. TUR. MOB. SAN. VE TİC. A.Ş.	30.900.000,00	30.900.000,00	100

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanan ve ayrıntılı harcama ve finansman programlarını da içeren bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır.

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3 aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Giderleri

Gider Türü	2016 Yılı (TL)	2017 Yılı (TL)	2018 Yılı (TL)	2016-2018 Değişim Oranı (%)	2017-2018 Değişim Oranı (%)

Personel Giderleri	9.494.030,33	9.770.455,30	10.908.296,87	14,90	11,65
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	1.619.231,08	1.752.278,80	1.904.832,97	17,64	8,71
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	43.678.882,23	51.985.828,14	60.386.714,31	38,25	16,16
Faiz Giderleri	3.067.517,07	3.738.701,80	5.000.000,00	63,00	33,74
Cari Transferler	2.326.409,24	5.272.371,76	2.116.973,52	-9,00	-59,85
Sermaye Giderleri	37.294.451,34	34.308.798,92	105.474.739,71	182,82	207,43
Sermaye Transferleri	291.266,41	2.361.661,55	8.972.284,49	2980,44	279,91
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	-	-
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	-	-
Bütçe Gider Toplamı	97.771.784,70	109.190.096,27	194.763.841,87	99,20	78,37

www.balioglu.net

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gideri; 2016-2018 döneminde %99,20 artış göstermiş olup, 2017-2018 döneminde ise %78,37 oranında artış göstermiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 ise aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirleri

Gelir Türü	**2016 Yılı (TL)**	**2017 Yılı (TL)**	**2018 Yılı (TL)**	**2016-2018 Değişim Oranı (%)**	**2017-2018 Değişim Oranı (%)**
Vergi Gelirleri	33.608.668,75	37.958.717,32	43.931.676,56	30,72	15,74
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	951.340,72	2.877.128,66	3.488.303,61	266,67	21,24
Alınan Bağış ve Yardım İle Özel Gelirler	7.550,00	338.775,60	4.209.910,01	55.660,40	1.142,68
Diğer Gelirler	46.423.833,02	55.026.321,66	61.611.513,80	32,72	11,97
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	-	-

Bütçe Gelirleri Toplamı	80.991.392,49	96.200.943,24	113.241.403,98	39,82	17,71
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler	5.439.358,58	1.581.752,23	178.950,42	-96,71	-88,69
Net Bütçe Gelirleri	75.552.033,91	94.619.191,01	113.062.453,56	49,65	19,49

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre bütçe gelirleri %19,49 oranında artış göstermiştir. Bu durumun temel sebebi vergi gelirleri ile diğer gelirlerdeki artış tutarlarının yüksek olmasıdır.

Belediyenin 2018 dönemi bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşmeleri aşağıda Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşmeleri

Gider Türü	**Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)**	**Toplam Ödenek (TL)**	**Gerçekleşen Bütçe Gideri (TL)**	**Gerçekleşme Oranı (%)**
Personel Giderleri	12.231.500,00	12.169.500,00	10.908.296,87	89,64
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.990.000,00	2.052.000,00	1.904.832,97	92,83
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	55.496.000,00	64.236.600,94	60.386.714,31	94,01
Faiz Giderleri	5.000.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00	100,00
Cari Transferler	2.048.100,00	2.338.100,00	2.116.973,52	90,54
Sermaye Giderleri	52.374.400,00	106.222.596,61	105.474.739,71	99,30
Sermaye Transferleri	4.860.000,00	9.225.591,00	8.972.284,49	97,25
Yedek Ödenekler	11.000.000,00	20.926,48	0,00	-
Bütçe Gideri Toplamı	145.000.000,00	201.265.315,03	194.763.841,87	96,77

Buna göre 2018 yılında bütçe giderleri %96,77 seviyesinde gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 6: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşmeleri

Gelir Türü	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Vergi Gelirleri	50.280.000,00	43.812.561,37	87,14
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.713.000,00	3.467.344,22	93,38
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	13.700.000,00	4.209.910,01	30,73
Diğer Gelirler	77.450.500,00	61.572.637,96	79,50
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler (-)	-143.500,00	0,00	-
Net Bütçe Geliri	145.000.000,00	113.062.453,56	77,97

www.balioglu.net

Tablo 6'ya göre 2018 yılında bütçe gelirleri %77,97 seviyesinde gerçekleşmiştir. Genel itibariyle bütçe geliri gerçekleşmeleri doğru tahmin edilse de Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler kalemi %30,73, Diğer Gelirler kalemi ise 79,50 gerçekleşme oranı ile beklenenin altında gelir sağlanmasına neden olmuştur. İdarenin ana gelirlerinden olan vergi gelirlerine bakıldığında ise gerçekleşmenin %87,14 oranında olduğu anlaşılmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve

yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanunun 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Mali rapor ve tablo kavramı, belirli bir dönemde bir kurumun mali yapısı ve yükümlülüklerine ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan mali bilgilerin, bir bütün olarak uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun biçimde sunumunu ifade etmektedir. Mali rapor ve tabloların hazırlanmasından ve gerçeğe uygun ve doğru olarak sunulmasından kamu idarelerinin üst yönetimleri sorumludur. Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

www.balioglu.net

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

b) Faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını,

c) Faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini,

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

d) Kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını,

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

Mali raporlama, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları, yabancı kaynakları, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları hakkında bilgi verir. Kamu idarelerinin dönem içindeki faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi sunmak amacıyla malî tablolarla birlikte açıklayıcı bilgiler de raporlanabilir. Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler 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,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

www.balioglu.net

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününü ifade etmektedir.

www.balioglu.net

İç kontrol sistemi Maliye Bakanlığınca hazırlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu usul ve esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir. Bunlar idarenin harcama ve malî hizmetler birimleriyle, ön malî kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir.

İdare iç kontrol kurmak amacıyla ilgili "Usul ve Esaslar" ve "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" doğrultusunda çalışmalar yürütmüş ve iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için bir eylem planı oluşturmuştur.

Söz konusu eylem planı düzenli olarak revize edilmemiştir.

Kurumda çalışan personelin, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği ekinde yer alan etik sözleşmesini imzaladığı anlaşılmıştır.

Başkanlık Makamı tarafından yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiştir.

İdarenin Stratejik planları, "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" doğrultusunda ve idare personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyaçlarıyla performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı, "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır.

İdarenin Mali Yıl Bütçesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır.

İdare tarafından, kurumsal risk yönetimi çalışmaları yapılmamıştır.

İç kontrol ve ön mali kontrol birimi kurulmuştur.

Kurum tarafından iş tanımları yapılmamış, iş süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır.

Yöneticiler ihtiyaç duydukları gerekli bilgi ve raporlara, bilişim sistemlerinin raporlama işlevleri aracılığıyla erişebilmektedirler.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca hazırlanan Faaliyet Raporlarında, faaliyet sonuçları yer almakta ve değerlendirmeler yapılarak kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı'nda yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları düzenli olarak izlenmemekte, planın yenilenmesi çalışmalarının takibi yapılmamakta ve raporlanmamaktadır.

İç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve değerlendirme formları ve raporlar düzenlenmesi gerekirken, idarenin düzenli izleme faaliyeti yürütmediği gözlemlenmiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur.

İdarenin işlevsel olarak bağımsız, iç kontrol uygulamalarının etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik makul güvence, danışmanlık ve denetim görüşü sağlayabilecek bir iç denetim birimi bulunmamaktadır.

İç kontrol sisteminin, dinamik ve kurulmakla biten bir yapılandırma faaliyeti olmadığı dikkate alındığında, özellikle izleme faaliyeti ile standartlara ilişkin koşulların ve bunlara ilişkin risklerin ve risklere ilişkin eylem ve kontrollerin yılda en az bir defa gözden geçirilerek

güncellenmesi gereği açıktır.

İdare, gerekli bütün şartlar için eylemler ve kontroller oluşturmuştur. Buna rağmen kontrolün varlığı, tek başına güvence sağlamamaktadır. Kontroller uygulanmaları ile ve uygulamanın iç kontrolün amaçlarına etkin hizmet edip etmemesine göre güvence sağlayacaklardır.

Kontrol ortamı standardı, personel ve yönetici davranışlarına ilişkin şartlar içerir ve bu standarda ilişkin koşullar için faaliyet ve çıktıların etkinliği değerlendirilerek yeni önlemler alınması gerekmektedir.

Riskler doğaları gereği sürekli değişen, farklılaşan ve bu nedenle de yönetilmeleri için dinamik güncelleme ve önlem alınmasını gerektiren faktörler olmasına rağmen risk çalışmaları yapılmamaktadır. Bu nedenle periyodik güncellemelerde risk değerlendirmesinin öncelikle ele alınması gerekir. Riskli alanların öncelikle ele alınması gereği, İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da belirtilen iç kontrol ilkelerinden biridir.

www.balioglu.net

Bilgi ve iletişim standardına ilişkin şartların güvence sağlayabilmesi de sırasıyla kontrollerin varlığına, çalışır olmalarına ve kontrollerin amaca uygunluğu ve etkinliğine bağlıdır. Nitekim bilişim kontrollerinin varlığı amacıyla yapılan incelemelerde başta strateji, risk yönetimi, yönetişim, politikalar vb. gibi, yönetim kontrolleri olmak üzere bilişim sistemleri kontrollerinde eksiklikler bulunduğu değerlendirilmelidir.

İzleme başlıklı iç kontrol standardı, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi ve sürdürülebilirliğe ilişkin koşullar içermektedir. İdare, yönetici görüşlerini, iç ve dış denetim raporlarındaki bulguları, talep ve şikâyetler gibi bilgi kaynaklarını kullanarak eylemleri ve kontrol faaliyetlerini gözden geçirmeli ve sistemini güncellemelidir.

İşlevsel olarak bağımsız, süreçler ve kontroller hakkında denetim görüşü sağlayacak bir iç denetim biriminin varlığı, iç kontrol sisteminin önemli bir parçasıdır. İç denetim birimi idarenin ihtiyaç duyduğu sistem hakkında bilgileri ve güvenceleri sağlayacak bir danışmanlık ve denetim organı durumundadır. İdarenin bir iç denetim birimi olmadığından iç kontrol sistemini revize ederken iç denetim danışmanlığından da yararlanamamaktadır. Bu itibarla iç denetim biriminin oluşturulması ve sistem bileşeni olarak görevini yerine getirmesi faydalı olacaktır. Yine Sayıştay denetimleriyle elde edilen sonuç ve önerilerin iç kontrolün gözden geçirilmesinde değerlendirilmesi gerekir.

Sonuç olarak idarenin kurduğu iç kontrol sisteminde, bilişim kontrollerinin geliştirilmesi, risk değerlendirmelerinin etkinleştirilmesi ve izleme-değerlendirme açısından eksikliklerin giderilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ordu Altınordu Belediyesinin 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Faaliyet Alacaklarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Usulüne Uygun Yapılmaması

www.balioglu.net

Faaliyet alacaklarına ilişkin tahakkuk kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, gün içindeki gelirlerden alacak tahakkuklarının gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının işleyişini açıklayan 88'inci maddesine göre gelir tahakkuk tutarları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları günlük olarak düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle kayıtlara alınmalıdır. Gelirlerden alacak tutarlarına ilişkin olarak ilk yapılması gereken işlem 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına ise alacak kaydı yapmaktır.

Ancak Kurum tarafından faaliyet alacaklarına ilişkin yapılan tahakkuk kayıtlarının yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak günlük yapılmadığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda örnek olarak kurum tarafından Ağustos ayı Eğlence Vergisine ilişkin yapılan tahakkuk kayıtları ve 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının işleyişi gösterilmektedir.

Tablo 7: 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının İşleyişi

Yevmiye Tarihi	Hesap Kodu	Borç Tutarı (TL)	Alacak Tutarı (TL)
02.08.2018	120	0,00	610,00
06.08.2018	120	0,00	300,00
09.08.2018	120	0,00	120,00
14.08.2018	120	0,00	300,00
15.08.2018	120	0,00	1047,06
17.08.2018	120	0,00	310,00
17.08.2018	120	0,00	620,00
27.08.2018	120	0,00	790,00
27.08.2018	120	0,00	660,00
28.08.2018	120	0,00	1.530,00
29.08.2018	120	0,00	914,80
29.08.2018	120	0,00	310,00
31.08.2018	**120**	**7.511,86**	**0,00**
31.08.2018	**600**	**0,00**	**7.511,86**

Yukarıda yer alan tablodan da anlaşılacağı üzere, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak tahsilat yapıldığında alacak kaydı yapıldığı, ay sonlarında ise bu tutarların borç kaydı yapılarak tahakkukunun gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Bu durum aktif karakterli bir hesap olan 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının ay boyunca alacak bakiyesi vermesine sebep olmaktadır.

Ayrıca beyana dayalı vergilere ilişkin olarak mükellefler tarafından verilen beyannameler için muhasebe birimlerince alacak tahakkuk kayıtlarının yapılması, mükelleflerden yapılan tahsilatlar için de söz konusu tutarların tahakkuk kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir. Ancak İdare tarafından söz konusu beyannamelere ilişkin tahakkuk kayıtlarının, beyannamelerin verildiği tarihte değil tahsilatların gerçekleştirildiği ayın sonunda yapılması nedeniyle 2018 yılı mizanında 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı hatalı görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 87.maddesine göre 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabının ay boyunca alacak bakiyesi vermemesi için, faaliyet alacaklarımız ilgili birimlerimizce elde edilen ve gün içinde tahsil edilecek olan, gelirlerin alacaklara esas tahakkuk fişleri ve bordrolarının gün sonuna kadar ilgili birimlerce muhasebe birimine bildirilmesi sağlanmış, 120-Gelirlerden Alacaklar hesabına borç, 600-Gelirler hesabına alacak kaydedilmeye başlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş, gerekli işlemlerin yapılmaya başlanıldığı belirtilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme

www.balioglu.net

işlemleri 2019 yılı ve sonrasında gerçekleşeceği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabının 2018 yılı mali tablolarında hatalı görünmesine sebep olmuştur.

BULGU 2: Satın Alınan Park Oyun Grupları ve Spor Aletlerinin Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Gösterilmemesi

Montajlı Çocuk Oyun Grubu ve Açık Alan Spor Aletleri Alımı ihalesi kapsamında temin edilen park oyun grupları ve spor aletlerine ilişkin malzemelerin ilgili varlık hesabında izlenmeyerek giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının niteliğini açıklayan 115'inci maddesinde; bu hesabın kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmeliğin 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının niteliğini açıklayan 190'ıncı maddesinde ise; bu hesabın herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kurum tarafından 02.01.2018 tarihinde sözleşmesi imzalanan Montajlı Çocuk Oyun Grubu ve Açık Alan Spor Aletleri Alımı ihalesi kapsamında belediye sınırları içerisinde muhtelif park ve bahçelerde kullanılmak üzere park oyun grupları ve spor aletleri satın alınmıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda bahsi geçen hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; parklara montajı yapılan söz konusu malzemelerin 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak muhasebe kayıtları incelendiğinde, bahse konu malzemelerin alındığı anda 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedildiği, daha sonra bu hesaptan çıkışının yapılması suretiyle giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı bu uygulama neticesinde, Kurumun 2018 faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabı 569.921,12 TL tutarında fazla yer alırken, 2018 yılsonu bilançosunda 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının aynı tutarda eksik yer aldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizce park ve oyun gruplarında kullanılacak olan aletlerin yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabında gösterilmesi için 630-Giderler Hesabında izlenilmesinden vazgeçilerek, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta bulguya iştirak edilmiş ve bundan sonraki işlemlerde ilgili kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak bundan sonraki işlemlerde yapılacak ilgili kayıtların 2018 yılı mali tablolarına etkisi bulunmamaktadır. Bu hatalı uygulama, Kurumun 2018 yılı faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabının 569.921,12 TL tutarında fazla görünmesine, 2018 yılı bilançosunda 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının ise 569.921,12 TL tutarında eksik görünmesine sebep olmuştur.

BULGU 3: Kalkınma Ajansı Paylarının Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi

Kalkınma Ajansı için ayrılan payların 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 276'ncı maddesinde; 363- Kamu İdareleri Payları Hesabının, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 277'nci maddesinde ise; bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 363-Kamu İdareleri Payları Hesabındaki kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un 19'uncu maddesinin (d) bendi uyarınca, belediyeler tarafından bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere cari yıl bütçesinden yüzde bir oranında ilgili kalkınma ajanslarına pay aktarılması gerekmektedir. Söz konusu oran 08.08.2011 tarih 2011/2168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile binde beş olarak belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, 2018 yılında Altınordu Belediyesi tarafından Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansına ödenmesi gereken payın 355.141,76 TL olarak hesaplandığı görülmüştür. Bu durumda anılan Yönetmeliğin yukarıda yer alan hükümleri doğrultusunda bu payın, 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Ancak, yapılan incelemede söz konusu paya ilişkin herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Kalkınma ajansından ayrılan paylar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği 276. Maddesi gereği ve 363- Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmeye başlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme işlemlerinin 2019 yılı içerisinde gerçekleştirildiği ifade edildiği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 363-Kamu İdareleri Payları Hesabının 2018 yılı mali tablolarında 355.141,76 TL hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Gecikme Zamlarının İlgili Olduğu Yılın Mali Tablolarında İzlenmemesi

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde tatbik olunan ve henüz tahsilatı gerçekleşmemiş toplam 3.774.000 TL gecikme zammının ilgili olduğu yılın mali tablolarında izlenmediği görülmüştür.

23.12.2014 tarih ve 29124 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Kavramlar" başlıklı 5'nci maddesi ile genel yönetim muhasebesinin hangi kavramlara göre yürütüleceği düzenlenmiş olup, söz konusu maddenin (b) bendinde belirtilen "Dönemsellik" kavramı ile kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin "Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı" başlıklı 16'ncı maddesinde ise kamu hesaplarının mali yıl esasına göre tutulacağı, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, genel yönetim muhasebesinin muhasebe

ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan biri olan "dönemsellik kavramı" na göre yürütüleceği, "dönemsellik kavramı" ile her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanmasının amaçlandığı, bunun içinde kamu hesaplarının mali yıl esasına göre tutulmasının ve gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilmesinin gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin ilgili birimi tarafından 6183 sayılı Kanun uyarınca günlük hesaplanan gecikme zammının hesaplandığı tarihte değil, tahsilatının yapıldığı mali yıl içinde muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İdaremizce 213 sayılı Vergi Usul Kanunu kapsamında tahakkuk ettirilen vergi ve benzeri amme alacaklarına, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51. maddesi gereğince vadesinde ödenmeyen amme alacaklarına vade tarihinden, ödendiği/tahsil edildiği tarihe kadar geçecek süre için gecikme zammı hesaplanarak tahakkuk ettirilmekte ve tahsil edilmektedir. Gelirleri tahakkuk ettirdiğimiz bilişim sistemimiz içinde kişi bazında gecikme zammını hesaplayarak takip edecek bir uygulamamız olmadığından ve tahakkuk ettirilecek gecikme zamlarının yapılandırma kanunları ve benzeri özel düzenlemeler çerçevesinde yeniden hesaplanarak/düzeltilerek tahsil edilmesi gerekliliğinden dolayı, vergi ve benzeri amme alacakları için gecikme zammı tahsil edileceği anda tahakkuk ettirilmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında her ne kadar, *"bilişim sisteminin imkân vermemesi nedeni ile vergi ve benzeri amme alacakları için gecikme zammı tahsil edileceği anda tahakkuk ettirilmektedir"* denilmiş ise de, bulguda da belirtildiği üzere, "dönemsellik" kavramı gereğince gelirlerin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca bulguda belirtilen ve 2018 yılı itibariyle Kurumun bilançosunda 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında olması gereken 3.774.000 TL gecikme zammı tutarı bilgisi, Kurumun bilişim sisteminden elde edilmiştir. Dolayısıyla Kurumun bilişim sistemi 6183 sayılı Kanun uyarınca tatbik olunan gecikme zamlarını dönemler itibariyle hesaplayacak ve muhasebe birimine raporlayacak durumdadır.

Diğer taraftan, Kamu İdaresi cevabında *"tahakkuk ettirilecek gecikme zamlarının yapılandırma kanunları ve benzeri özel düzenlemeler çerçevesinde yeniden hesaplanarak/düzeltilerek tahsil edilmesi gerekliliğinden dolayı, vergi ve benzeri amme alacakları için gecikme zammı tahsil edileceği anda tahakkuk ettirilmektedir"* denilmiş ise de, tahakkuk ettirilen gecikme zamlarının tutarında sonradan değişiklik meydana gelmesi

www.balioglu.net

durumunda muhasebe kayıtlarında düzeltme yapılarak bilanço ile gerçek durum arasında uyum sağlanabilir.

Bu itibarla, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde tatbik olunan, 2018 yılı sonu itibariyle tahsilatı gerçekleşmemiş dolayısıyla Kurumun alacağı niteliğinde olan gecikme zamlarının muhasebe kayıtlarında izlenmemesi 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının bilançoda 3.774.000 TL eksik görünmesine sebep olmuştur.

BULGU 5: Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtmaması

241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247- Sermaye Taahhütleri Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"24 Mali Duran Varlıklar"* başlıklı 177'nci maddesinde;

"*Bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşlar ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler ve bu sermayelerin işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen tutarlardan bu kurumların ödenmemiş sermayesine mahsup edilenler ile mahalli idarelerce belirtilen kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır*" ifadesine yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu Yönetmeliğin 181'inci maddesinde ise 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarların ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 184'üncü maddesinde 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının niteliği, 185'inci maddesinde de hesabın işleyişi açıklanmıştır. Bu maddelere göre sermaye taahhütleri hesabı, mahalli idarelerin mal ve hizmet üreten kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılırken, sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedileceği; ayrıca yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Kurum, 30.900.000,00 TL sermayeli Albel İnş.Hafr.Taah.Nak.Mob.San.Tic.A.Ş.nin tek pay sahibi konumundadır. Şirketin 30.900.000,00 TL sermayesinin 19.865.591,00 TL'si nakit,

11.034.409,00 TL'si ayni sermayeden oluşmaktadır. Kurum, nakit ve ayni olarak taahhüt ettiği sermaye tutarının 2.900.000,00 TL'si dışındaki tutarları ödemiştir. Bu durumda; Kurumun 2018 yılı bilançosunda, 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 30.900.000,00 TL, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı (-) ise 2.900.000,00 TL olarak yer alması gerekmektedir.

Ancak, 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının mali tablolarda 30.900.000,00 TL olarak yer alması gerekirken 15.945.591,00 TL olduğu, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı (-) 2.900.000,00 TL olarak yer alması gerekirken bu hesabın kullanılmadığı görülmüştür. Sonuç olarak yukarıda bahsedilen hesaplar mali tablolarda, belirtilen tutarlar kadar hatalı gösterilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu da bahsedilen belediyemize ait 30.900.000 sermayeli Albel İnşaat Hafriyat Taahhüt Nak. Turz. Mob. San. ve Tic. A.Ş'nin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, bir muhasebe işlem fişi düzenlenerek 30.900.000 TL olarak düzeltilmiştir. 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına gerekli kayıt yapılarak kullanılmaya başlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltici işlemler 2019 yılı ve sonrasında gerçekleşeceği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 2018 yılı mali tablolarında 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının toplamda 17.854.409,00 TL hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Yansıtmaması

İller Bankasına olan borçların bilançoda olması gereken değerleriyle yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300-Banka Kredileri Hesabının niteliğini açıklayan 232'nci maddesinde; bu hesabın, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 300-Banka Kredileri Hesabının işleyişini açıklayan 233'üncü

www.balioglu.net

maddesinde ise; 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin bu hesaba alacak, 400-Banka Kredileri Hesabına borç kaydedileceği, İller Bankası ve diğer bankalardan alınan borç tutarlarından vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olanların bu hesaba alacak, banka veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedileceği, kredi geri ödemesi yapıldığında ise bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca; Kurumun İller Bankası ve diğer bankalara olan kısa vadeli kredi borçları 300-Banka Kredileri Hesabında, uzun vadeli kredi borçları ise 400-Banka Kredileri Hesabında izlenmeli, kredi ödemelerinde 300-Banka Kredileri Hesabına borç kaydı yapılmalı ve vadesi bir yılın altına inen krediler 400-Banka Kredileri hesabından 300-Banka Kredileri Hesabına aktarılmalıdır. Kurumun 2018 yılı sonu itibarıyla İller Bankasına olan kısa ve uzun vadeli borçları (faiz hariç) aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: İller Bankasına Olan Borçlar

Kredinin Numarası	300- Banka Kredileri Hesabında Kayıtlı Olması Gereken Tutar (TL)	400- Banka Kredileri Hesabında Kayıtlı Olması Gereken Tutar (TL)
243649	580.622.39	2.661.810,60
243651	1.070.005,39	13.143.747,91
245927	169.069,36	2.352.236,91
246502	169.689,10	2.457.045,63
246504	684.912,74	9.917.323,54
248402	629.692,07	10.044.471,18
254262	1.490.791,58	32.189.295,15
256001	1.272.492,68	15.967.314,17
256217	535.350,31	6.860.603,87
TOPLAM	**6.602.625,62**	**95.593.848,96**

Yapılan incelemede Kurumun;

-İller Bankasına olan kısa vadeli kredi borcu tutarı 6.602.625,62 TL olmasına rağmen

www.balioglu.net

Kurumun kesin mizanında yer alan 300-Banka Kredileri Hesabındaki kayıtlı tutarın 5.030.698,72 TL olduğu,

- İller Bankasına olan uzun vadeli kredi borcu tutarı 95.593.848,96 TL olmasına rağmen Kurumun kesin mizanında yer alan 400-Banka Kredileri Hesabındaki kayıtlı tutarın 88.622.570,68 TL olduğu,

görülmüştür.

Dolayısıyla, Kurumun 2018 yılı bilançosunda yer alan 300-Banka Kredileri hesabının toplamda 1.571.926,90 TL, 400-Banka Kredileri Hesabının ise toplamda 6.971.278,28 TL tutarında eksik olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumun mevzuat hükümleri uyarınca İller Bankası ve diğer bankalara olan kısa vadeli kredi borçları 300- Banka kredileri hesabında, uzun vadeli kredi borçları ise 400- Banka kredileri hesabında izlenmektedir.

2018 Yılı bilançosunda yer alan 300- Banka kredileri hesabında toplamda 1.571.926,90.-TL, 400-Banka kredileri hesabının ise toplamda 6.971.278,28.-TL tutarındaki eksik olduğu görünen meblağlar, İller Bankasına onaya ve ilgililerine ödenmek üzere giden hakedişlerin onayından sonra muhasebe hesaplarında ve bilançoya aktarılmak üzere kayıtlarımıza girilmektedir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar söz konusu eksik görünen tutarların, İller Bankasına onaya ve ilgililerine ödenmek üzere giden hakedişlerin onayından sonra muhasebe kayıtlarına alınmasından kaynaklandığı ifade edilmiş ise de söz konusu borç tutarları İller Bankası veri sisteminden alınmış ve hakediş onaylarını yansıtan güncel borçlardır. Dolayısıyla bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 2018 yılı mali tablolarında 300-Banka Kredileri Hesabının 1.571.926,90 TL, 400-Banka Kredileri Hesabının ise 6.971.278,28 TL eksik görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

Yapılan incelemede, taşınmazlara ilişkin kayıtların tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin

Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin;

"Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrası ile taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olarak değerlendirileceği,

5'inci maddenin ikinci fıkrası ile idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların maliyet bedeli, rayiç değeri veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı, üçüncü fıkrası ile taşınmazların rayiç bedelinin maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olan taşınmazların ise bu idarelerce tespit edileceği, beşinci fıkrası ile "kayıt işlemleri" nin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ile ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsayacağı, altıncı fıkrası ile söz konusu taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı, yedinci fıkrası ile taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabileceği,

"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin, kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgeleri denetime hazır şekilde sağlamakla yükümlü olduğu,

"Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında kamu idaresi tarafından taşınmazların hangi formlara kaydedileceği, ikinci fıkrasında hazırlanan formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimi tarafından ise bu formların konsolide edilerek Yönetmeliğin ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerini oluşturulacağı, icmal cetvellerine kaydın nasıl yapılacağı ve icmal cetvellerinin ne tür bilgiler içereceği,

"Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesinde kaydedilen her taşınmaz için bir taşınmaz numarası verileceği, "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesi ile de Yönetmelik'in 7'inci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı

www.balioglu.net

taşıyan ve madde hükmünde sayılan belgeleri içeren birer dosya düzenleneceği,

"Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumun da, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemlerin idarece yapılacağı,

"Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde ise, bu Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği,

hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, taşınmaz tapu bilgilerinin temin edilerek İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımındaki taşınmazların fiili envanterinin yapılması, ilk girişlerin emlak değeri üzerinden yapılarak maliyet bedeli ve rayiç bedel çalışmasından sonra yeniden değerleme yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemleri ile taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, bütün bu işlemlerin Yönetmelik'te belirtilen tarih itibariyle tamamlanması ve taşınmazların son haliyle mali tablolarda yer alan ilgili hesaplarda gösterilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Ancak taşınmaz işlemleri üzerinde yapılan incelemede, Kurum tarafından, Yönetmelik'te belirtilen taşınmazların tespit, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerine ilişkin çalışmanın tamamlanamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bu madde gereğince taşınmazların tashihi, numaralandırma, dosyalama cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerine ilişkin çalışma tamamlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme işlemleri 2019 yılında tamamlandığından bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ile 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının 2018 yılı mali tablolarında hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir**.**

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmaksızın Mal Alımlarına İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması

Doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan mal alımlarının mevzuatta öngörülen %10'luk sınırı aşmasına rağmen, aşan kısım için Kamu İhale Kurumu'ndan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarece uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'inci maddesinin (ı) bendinde *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* denilmektedir. Kanun metninde yer alan "parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar" ibaresinden söz konusu Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendinin kastedildiği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Öte yandan, 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nde, yukarıda yer verilen Kanun hükmünün uygulanmasına ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir.

Söz konusu Tebliğ'in "4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21'inci maddesinin ikinci fıkrasında; kurum ve kuruluşların, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları, burada önemli olan hususun, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin %10'unun aşılıp aşılmaması olduğu, üçüncü fıkrasında Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamaların, toplam ödeneklerin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılacak alımlara sınırlama getirildiği, söz konusu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak

ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı, kurum ve kuruluşların, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin de söz konusu düzenlemeyi takip edecekleri anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: 4734 Sayılı Kanunun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Belediye Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Tutarları

Mal Alım Giderleri (03.01, 03.02, 03.07.01, 06.01) (TL)	
Toplam Ödenek	14.021.240,88
Toplam Ödeneğin %10'u	1.402.124,08
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Mal Alımı	4.255.449,00
Ödeneği Aşan Tutar	2.853.324,92

www.balioglu.net

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, mal alımlarında kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'u 1.402.124,08 TL'dir. 2018 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'inci maddesinin (d) bendi uyarınca yapılan harcama tutarı ise 4.255.449,00 TL'dir. Buna göre Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan yapılan harcama tutarı 2.853.324,92 TL'dir**.**

Kamu idaresi cevabında; "Doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan mal alımlarının mevzuatta öngörülen % 10'luk sınırı aşmasına rağmen, aşan kısım için Kamu İhale Kurumundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir denilmektedir.

2018 Yılında mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin yapılan doğrudan temin ve pazarlık ihaleleri ayrı ayrı takip edilmemiş, kümülatif olarak takip edilmiştir. Mal, hizmet ve yapım işlerine esas doğrudan temin ve pazarlık ihaleleri kümülatif olarak % 10'luk sınırın altında kalmaktadır.

Ancak denetim raporunda belirtilen bulgu çerçevesinde 2019 yılından itibaren % 10'luk dilimler mal, hizmet ve yapım işleri için ayrı ayrı takip edilmeye başlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Belediyeye Ait Şirkete Kredi Kullanabilmesi İçin Kefil Olunması

İdarenin, %100 hissesine sahip olduğu şirkete kredi kullanabilmesi için kefil olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 70'inci maddesinde, belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde *"Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek*" belediye meclisinin yetki ve görevleri arasında sayılmıştır.

Öte yandan, 5393 sayılı Kanun'un "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinde belediye ve belediye şirketlerinin borçlanma esasları düzenlenmiş, bu maddeden belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanabileceği, şirket borçlanmaları konusunda ise tanınan yetkinin sadece belediye meclisinin karar vermesi ile sınırlı olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kefalet sözleşmesinin tanımını yapan 581'inci maddesinde, kefalet sözleşmesi, kefilin alacaklıya karşı, borçlunun borcunu ifa etmemesinin sonuçlarından kişisel olarak sorumlu olmayı üstlendiği sözleşme olarak ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalardan, belediyelerin borçlanmaları konusunda ilgili mevzuatta ayrıntılı düzenlemeler yapıldığı, ancak belediyelerin kefalet sözleşmeleri yapmalarına ilişkin bir düzenleme yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bundan başka da mevzuatımızda belediyelerin belediye şirketlerine borç verebileceği ya da kefil olabileceği yönünde bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ancak yapılan incelemede, Altınordu Belediye Meclisi Kararı ile Belediyeye ait şirkete kefil olmak üzere Belediye Başkanına yetki verildiği, söz konusu şirketin de bu kapsamda 2.500.000 TL kredi kullandığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda bahsedildiği üzere mevzuatımızda Belediyelerin şirketlerine borç verebilmesi yada kefil olabileceği yönünde bir hüküm yoktur. Ancak kefil olunamayacağına ilişkin bir hükme de rastlanılmamıştır. Bu nedenle kefil olunuyor yada olunamıyor yönünde kanunda açık bir hüküm bulunmadığından, uygun olamayacağı yönündeki bulguya katılmıyoruz.

Ayrıca sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan bir şirketin kurulmasına, borçlanmasına, sermaye artırımına ve kapanmasına Belediye Meclisi karar verirken Belediye Meclisinin verdiği bir karar nedeniyle borçlanan şirkete Belediyenin kefil olmasının işin doğasında uygun olduğu düşünülmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda da belirtildiği üzere, belediyelerin kendi şirketleri de dâhil herhangi bir gerçek ve tüzel kişiye kefil olabileceğine dair yazılı bir hüküm yoktur.

Ancak, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında *"Gerçek veya tüzel kişilere kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz."* denilerek yasal düzenleme olmadan herhangi bir gerçek veya tüzel kişiye menfaat sağlanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle, kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belediyenin kendi şirketine kefil olabileceğine dair bir düzenleme yapılmadıkça, belediye tarafından, bu kendi şirketi bile olsa, bir gerçek veya tüzel kişiye kefil olunması söz konusu madde hükmüne aykırıdır.

www.balioglu.net

Öte yandan kamu idaresi cevabında ayrıca belediye meclisine şirketin kurulması, sermayesinin artırılması ve borçlanması konusunda yasal düzenlemelerle verilen yetkileri gerekçe göstererek belediyenin, belediye meclisi kararı sonucu borçlanan şirkete yine belediye meclisi kararıyla bu borçlanma için kefil olmasının işin doğası gereği olduğunu ifade etmiş ise de; belediye meclisince verilen borçlanma kararı sonucunda belediye herhangi bir sorumluluk veya yükümlülük altına girmemekte, ancak kefil olma durumunda belediye yeni bir yükümlülük altına girmekte, belediye şirketinin borcunu ödememesi halinde sorumlu hale gelmektedir. Bu nedenle belediye şirketinin borçlanmasına karar verme durumu ile bu borç nedeniyle söz konusu şirkete kefil olma durumu, doğuracağı sonuçlar bakımından farklıdır. Dolayısıyla iki durumun hukuki bakımından ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir.

Netice itibariyle, Belediyenin banka kredisi kullanan belediye şirketine bu kredi için kefil olmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Haberleşme Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Haberleşme Vergisi beyannamelerinin tahakkuk kaydının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 39'uncu maddesinde; elektrik enerjisini

tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve aynı sürede ödemeye mecbur oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 33'üncü maddesinde de bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi'nin ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirileceği ve aynı süre içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde; bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde ise; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere beyana dayalı vergiler olan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Haberleşme Vergisi'nin muhasebe birimleri tarafından tahakkuk kayıtlarının yapılması, mükelleflerin yaptığı ödemeler üzerine de söz konusu tutarların tahakkuk kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

Ancak Kurumun muhasebe kayıtları incelendiğinde, tahakkuk kaydı gerektiren toplam 3.661.886,71 TL tutarında Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Haberleşme Vergisi tahsilatı yapıldığı, fakat 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına söz konusu vergilerin tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Haberleşme Vergisi beyannamelerine ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılmaması, 120-Gelirlerden Alacaklar hesabının mali tablolarda olması gerekenden daha düşük tutarda görünmesine sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mahalle İdareler Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 86.maddesine göre Belediyemize verilen elektrik ve havagazı tüketim vergisi beyannamelerine bağlı olarak, yine aynı yönetmeliğin 87.maddesine göre 120- Gelirlerden alacaklar hesabına tahakkuk kayıtları yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguda tespit edilen hususa ilişkin olarak gerekli işlemlerin yapılacağını ifade edilmiştir. Yapılacak çalışma 2019 yılı ve sonrasında gerçekleşeceği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 2018 yılı 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Elektrik ve Doğalgaz Abonelikleri İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

Kurum tarafından elektrik ve doğalgaz abonelikleri için verilen güvence bedellerinin 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı ile 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve Mükerrer 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 95 ve 96'ncı maddeleri ile 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup, bu hesabın, *"kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi"* için kullanılacağı hükme bağlanmıştır. Aynı Yönetmeliğin 168'inci maddesinde ise bir yıldan daha uzun süreyle verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, 2018 yılı içerisinde elektrik ve doğalgaz abonelikleri için Kurum tarafından 63.414 TL güvence bedeli ödendiği, bu bedelin süresine göre 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı veya 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekirken 630-Giderler hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Elektrik ve doğalgaz aboneliği yaptırmak üzere Belediyemiz tarafından verilen güvence bedeli depozito ve teminatlardan verilen depozito ve teminatlar 630-Giderler hesabına kaydedilmeden 126- ve 226 nolu hesaplara kaydedilerek izlenecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Ancak bulguda bahsedilen eksik ve hatalı uygulama, 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı ile 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının 2018 yılı mali tablolarında 63.414 TL eksik görünmesine sebep olmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 5: Vadesinde İlgili Vergi Dairesine Yatırılmayan Damga Vergisi Tutarlarının Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına Alınmaması

Nakden veya mahsuben tahsil edilip, ilgili vergi dairesine vadesinde gönderilmeyen damga vergisi tutarlarının 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 269 ve 270'inci maddelerinde; 360- Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabının, mevzuatı gereği kamu idarelerince sorumlu veya mükellef sıfatıyla vergi dairesine ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç ve benzeri borç tutarlarının izlenmesi için kullanılacağı, nakden veya mahsuben tahsil edilip ilgili vergi dairelerine yatırılması gereken tutarların bu hesaba alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 278'inci maddesinde ise; 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabının, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin, izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 15'inci maddesinde öngörülen şekillerde tahsil edilen damga vergisi tutarlarının, aynı Kanun'un 22 ve 23'üncü maddeleri gereğince ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar vergi dairesine bir beyanname ile bildirilmesi ve 26'ncı günü akşamına kadar yatırılması gerekmektedir.

Bu hükümlere göre, mevzuatı gereğince nakden veya mahsuben tahsil edilip, ilgili vergi dairesine yatırılması gereken tutarların, kanunen belirlenmiş süre içerisinde ilgili vergi dairesine ödenmesi gerekir. Bu süre içinde ödenmeyen tutarlar Kurum açısından vadesi geçmiş vergi haline gelir. Vadesi geçmiş vergilerin, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabından, 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına alınması gerekir.

Yapılan incelemede, önceki yıldan devreden tutarlar da dâhil olmak üzere 1.022.041,63 TL ihale karar damga vergisi tahsil edildiği, ancak sadece 231.345,26 TL'lik kısmının vergi dairesine gönderildiği, zamanında gönderilmeyen tutarların 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin emanet hesaplarında bulunan ve vadesi

geçmiş olan vergiler, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabından 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına alınmıştır. Bundan böyle 368- nolu hesapta izlenmeye devam edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme işlemlerinin 2019 yılı içerisinde gerçekleştirildiği ifade edildiği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 360- Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ile 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabının 2018 yılı mali tablolarında hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: 5393 sayılı Belediye Kanunu Hükümlerine Göre Borçlanma Sınırının Aşılması ve Borçlanma İçin İçişleri Bakanlığından Onay Alınmaması

A-Kurumun Borç Stokunun Kanunda Belirtilen Sınırı Aşması

Kurumun borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üzerinde olduğu anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesiyle, belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği düzenlenerek borçlanmaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Anılan maddenin (d) fıkrasında ise; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı düzenlenmiştir.

Belediyenin 2017 yılı kesinleşmiş bütçe geliri olan 94.619.191,01 TL'ye, 484 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'nde belirlenmiş yeniden değerleme oranı (%14,47) uygulandığında bu tutar 108.310.587,95 TL olmaktadır. Dolayısıyla Altınordu Belediyesi için borç stokunun tavan tutarı 108.310.587,95 TL'dir.

Ancak, yapılan incelemede Kurumun 2018 yılı sonu itibariyle faiz dâhil borç stokunun 176.188.041,56 TL olduğu, dolayısıyla borç stokunun tavan tutarı olan 108.310.587,95 TL'yi aştığı tespit edilmiştir.

B- Kanunun Öngördüğü Limitleri Aşan Borçlanmalar İçin İçişleri Bakanlığından Onay Alınmaması

2018 yılı için belediye meclisi kararıyla borçlanılabilecek azami tutarı aşan ve İçişleri Bakanlığı onayını gerektiren borçlanma için Bakanlıktan onay alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesiyle, belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği düzenlenerek borçlanmaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Anılan maddenin (e) fıkrasında ise; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile, yüzde onunu geçen iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabileceği düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde yüzde onunu geçen iç borçlanma için ilgili Bakanlıktan onay alınması gerekmektedir.

Belediyenin 2017 yılı kesinleşmiş bütçe geliri olan 94.619.191,01 TL'ye, % 14.47'lik yeniden değerleme oranı uygulandığında bu tutar 108.310.587,95 TL olmaktadır. Yukarıda bahsedilen mevzuat hükmüne göre bu tutarın %10'u olan 10.831.058,80 TL üzeri borçlanmalarda İçişleri Bakanlığı'nın onayının alınması gerekmektedir.

Ancak, 2018 yılı için mevzuata göre belirlenen yasal borçlanma sınırı 10.831.058,80 TL olmasına rağmen 25.000.000,00 TL tutarında borçlanma yapıldığı, bu borçlanma için meclis kararı alındığı ancak İçişleri Bakanlığı'ndan onay alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Konu İçişleri Bakanlığına İntikal ettirilecektir. Bundan sonra borçlanmalar konusunda gerekli hassasiyet gösterilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu hatalı uygulamaların devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Parkmetre Yerlerinden Elde Edilen Gelirlerden Kuruma Aktarılması Gereken Payların Aktarılmaması

Ordu Büyükşehir Belediyesince cadde ve sokaklar üzerinde parkmetre yeri olarak tespit edilen yerlerin işletilmesi neticesinde elde edilen gelirlerden Altınordu Belediyesine aktarılması gereken payların aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendi uyarınca; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasındadır.

Söz konusu Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendinde ise; 7'nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından 2018 yılında yol, cadde ve sokaklar üzerinde araç park yeri olarak tespit edilen yerlerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden Altınordu Belediyesi'ne herhangi bir pay aktarılmadığı görülmüştür. Büyükşehir Belediyesinden edinilen bilgiye göre, yol üzerlerinde araç park yeri olarak işletilen yerlerden elde edilen gelirin 2018 yılında 1.003.539,72 TL olduğu anlaşılmıştır. Buna göre, 2018 yılı için ilçe belediyelerine aktarılması gereken toplam tutar ise 501.769,86 TL'dir. Dolayısıyla Altınordu Belediyesi % 26,01 nüfus oranı itibariyle 130.510,34 TL (501.769,86 * %26.01) gelir kaybına uğramıştır.

Kamu idaresi cevabında; "5216 Sayılı Kanunu'nun 7.maddesinin (f) bendi uyarınca Büyükşehir Belediyesinin elde ettiği otopark gelirlerinden yine aynı kanununun 23.maddesinin (f) bendinde geçen 7.maddenin (f) bendi gereğince Belediyemize düşen pay 28.05.2019 tarih ve E.9818 sayılı yazı ile Büyükşehir Belediyesinden talep edilmiştir. Büyükşehir Belediyesinden gelecek olan cevaba göre gerekli işlemler yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edildiği, gerekli yazışmanın yapıldığı ve sürecin devam ettiği belirtilmiş olup, konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 8: İşyeri Açma İzni Olmadan Faaliyette Bulunan İşletmelere İdari Para Cezası Uygulanmaması

İşyeri açma izni olmadan faaliyette bulunan işletmelere idari para cezası uygulanmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin "İşyeri Açılması" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında *"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır."* denilmektedir.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci maddesinde; *"Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir."* hükmü yer almaktadır.

Öte yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin 1'inci fıkrasında*, "Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir."* hükmü yer almaktadır. Anılan Kanunun "İdari para cezası" başlıklı 17'nci maddesinin yedinci fıkrasında idari para cezalarının her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılarak uygulanacağı hüküm altına alındığı için 2018 yılında uygulanacak ceza tutarı 259 TL olmuştur.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyetlerini sürdüren işyerlerinin tespiti sonucunda, söz konusu işyerlerinin kapatılmasının yanında idari para cezası uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemede, 2018 yılı içerisinde İdarece 82 adet işyerinin ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilmiş ancak ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdüren işyerlerine herhangi bir idari para cezası uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporunun 'İşyeri açma izni olmadan faaliyette bulunan İşletmelere İdari Para Cezası Uygulanmaması' başlıklı 19. Maddesinde, işyeri açma ve| çalışma ruhsatı almadan faaliyetlerini sürdüren işyerlerinin tespiti sonucunda, söz konusu işyerlerinin kapatılmasının yanında idari para cezası uygulanması gerektiği bildirilmiştir.

Bu bağlamda, 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muadil Kanun'un 1'inci maddesinin 'Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir.

Belediye encümeni kararında belli bir fiilin muayyen bir süre zarfında yapılmasını da emredebilir. Emredilen fiilin ilgili kişi tarafından yapılmaması hâlinde, masrafları yüzde yirmi zammı ile birlikte tahsil edilmek üzere belediye tarafından yerine getirilir.

Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde uygulanır.' denilmektedir.

İlgili kanun maddesinin son bendinde belirtilen '**Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde uygulanır.**' hükmü gereğince; Ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerine 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Kanun/2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 6. maddesinde ''**Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz.''** denildiğinden Müdürlüğümüz tarafından Belediyemizden İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı almadan ticari faaliyette bulundukları tespit edilenler hakkında faaliyetten men edilmesi uygulanmış olup, idari para cezası uygulanmamıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 1608 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde*

www.balioglu.net

uygulanır." hükmü ile İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde yer alan *"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz"* hükümleri dolayısıyla işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan ticari faaliyette bulundukları tespit edilenler hakkında sadece faaliyetten men kararı verildiğini ve idari para cezası uygulanmadığını ifade etmiştir.

Ancak, 1608 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *"Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde uygulanır."* hükmünden, başka kanunlarda bir hüküm olmaması halinde bu madde hükümlerinin uygulanacağı anlaşılmaktadır. 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da ruhsatsız çalıştırılan işyerlerine ilişkin idari para cezası öngörülmüş olsa idi, 1608 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi yerine 3572 sayılı Kanun hükmü uygulanacaktı. Ancak 3572 sayılı Kanun'da ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te ruhsatsız olarak faaliyet gösteren işyerlerine yönelik bir idari para cezası verileceğine dair bir düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla söz konusu Kanun ve Yönetmelik'te bu konuda bir hüküm bulunmadığından, 1608 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde yer alan "... *belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir."* hükmü uyarınca, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin tespit edilmesi halinde bu işyerlerinin kapatılması ve bu işyerlerine idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Konut İnşaatları İçin Alınan Bina İnşaat Harcının Matrahının Hatalı Hesaplanması

Konutlar için bina inşaat harcının matrahının belirlenmesinde esas alınan inşaat alanının metrekare hesabından hariç tutulması gereken alanların hesaplamaya dâhil edilmesi sonucu bina inşaat harcının fazla alındığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Bina İnşaat Harcına ilişkin düzenlenen "Konu, vergiyi doğuran olay" başlıklı Ek 1'inci maddesinde Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatının inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında Ek Madde 6'da yer alan tarife üzerinden bina inşaat harcı alınması gerektiğinden bahsedilmiş ve aynı Kanun'un "Matrah" başlıklı Ek 4'üncü maddesinde; Bina İnşaat Harcının matrahının, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu, konut inşatlarında inşaat alanının tespitinde, sığınak, merdiven sahanlığı, müşterek garaj, depo,

kalorifer ve kapıcı dairesi gibi ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlüklerin hariç tutulacağı ancak, özel garaj ve özel depo gibi müştemilatın dahil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre; bina inşaat harcına ilişkin matrahın hesaplanmasında her bir konut için inşaat sahasının yüzölçümü esas alınmalıdır. Konut inşaat alanı için alınması gereken bina inşaat harcının matrahının tespitinde bazı bölümlerin matraha dâhil edilmemesi gerekir. Konut ile ilgili bina inşaat harcının matrahı hesaplanırken inşaatın yüzölçümünden varsa sığınak, merdiven sahanlığı, müşterek garaj, depo, kömürlük, kalorifer ve kapıcı dairesi gibi ortak yerleri oluşturan alanların yüzölçümleri hariç tutulmalıdır.

Ancak yapılan incelemede, Kurum tarafından söz konusu ortak alanların yüzölçümlerinin konut inşaat sahasının yüzölçümüne dâhil edilerek bina inşaat harcı matrahının hesaplandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu doğrultusunda gerekli düzenlemeler yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 10: Otopark Yönetmeliği Uyarınca Tahsil Edilen Otopark Gelirlerinin Büyükşehir Belediyesine Zamanında Gönderilmemesi

Altınordu Belediyesi tarafından tahsil edilen otopark gelirlerinin bir kısmının süresi içerisinde Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin son fıkrasında; imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktaracağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanacağı ve bu gelirlerin bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamayacağı ifade edilmiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde ise; büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılacağı ve ilçe belediyeleri hesabında toplanan otopark

tutarının, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinde; büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyelerinin, tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanın şahsen sorumlu olacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Altınordu Belediyesi mali tablolarında 333-Emanetler hesabında kayıtlı olmak üzere, 2.344.088,63 TL tutarında otopark geliri tahsil edildiği bu tutardan sadece 905.580,60 TL'lik kısmının Ordu Büyükşehir Belediyesine gönderildiği görülmüştür. Muhasebe kayıtları incelendiğinde, en son aktarımın 13 Temmuz 2018 tarihinde yapıldığı ve bu tarihten itibaren yılsonuna kadar hiçbir aktarma işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27.maddesi gereğince imar mevzuatlarından kaynaklı otoparkla ilgili elde edilen gelirlerin, tahsil tarihinden itibaren 45 gün içinde Büyükşehir Belediyesine aktarılması hüküm altına alınmıştır.

Bulguda bahsedildiği üzere elde edilen otopark gelirleri otopark hesabı adı altında ayrı bir hesap açılarak, bu hesaptan bütçe imkânlarımız ölçüsünde Büyükşehir Belediyesine ödenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulgumuza iştirak edilmiş ve söz konusu ödemelerin imkânlar doğrultusunda gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 11: Kamulaştırma İşlemlerinin Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılan kamulaştırma işlemlerinin Tapu Müdürlüğü nezdinde takibinin yapılmadığı görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve

taşınmaz malın idare adına tescili" başlıklı 10'uncu maddesinde; kamulaştırmadan dolayı yapılan tescil ve terkin işlemleri sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisinin aranmayacağı, ancak tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği hüküm altına alınmıştır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 37'nci maddesinde "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade eder denilmektedir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesinde; kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değerinin, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olması halinde bu fark üzerinden cezalı emlak vergisi tarhiyatı yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Emlak Vergisi beyannamesinin ek süreye rağmen verilmemiş olması halinde, kesinleşen kamulaştırma bedelinin kamulaştırmanın yapıldığı yıla ait vergi değeri yerine geçeceği ve bu değer üzerinden cezalı Emlak Vergisi tarhiyatı yapılacağı ifade edilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme ve süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde; bu Kanun'un 33'üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dâhil) Emlâk Vergisi bildiriminin verilmesinin zorunlu olduğu ve emlakın bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un 33'üncü maddesine göre ise, bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesinin (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.) vergi değerini tadil edeceği ifade edilmiştir. 1319 sayılı Kanun'un "Ödeme süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralanın müteselsilen sorumlu tutulacağı, devralanın mükellefe rücu hakkının saklı kalacağı, tapu dairelerinin devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildireceği belirtilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesinden, beyana dayalı bir vergi olan Emlak Vergisini güvence altına almak amacı ile tapu idaresinin kamulaştırma, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirmesi; vergi güvenlik önlemi olan bu bildirimin Kurum tarafından da takip edilmesinin gerektiği anlaşılmaktadır. Bu takip neticesinde de Emlak Vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsil süreçleri daha sağlıklı bir biçimde yürütülecektir.

Ancak yapılan incelemede, belediye sınırları içerisinde yapılan kamulaştırma işlemlerinin Tapu Müdürlüğü nezdinde takibinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; özetle, konu ile ilgili Tapu Müdürlüğüne yazı yazıldığı ve herhangi bir bilgi alınamadığı, ancak bulgumuz üzerine Tapu Müdürlüğü nezdinde gerekli girişimlerin yapılacağı ve elde edilecek bilgiler gereğince de cezalı tarhiyatların uygulanarak tahakkuk fişlerinin Başkanlığımıza sunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş olup konu hakkında gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Bütçe Emanetleri Hesabındaki Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirlenen Sıraya Göre Ödenmemesi

Nakit yetersizliğinden dolayı 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenirken, mevzuatta belirlenen sıraya göre ödenmediği anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, pirim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 320-Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 248'inci ve "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249'uncu maddeleri uyarınca; mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için 320- Bütçe Emanetleri Hesabının kullanılması ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerekmektedir.

Kurumun mali iş ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; 320- Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan böyle 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılacak olan ödemelerde yukarıdaki mevzuat hükümlerince özen gösterilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin kontrollere sonraki denetimlerde devam edilecektir.

BULGU 13: Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla haczedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde; özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez."* denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan varlıkları sayılmıştır.

www.balioglu.net

Yargıtay 12. Hukuk Dairesi 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, belediyenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. İlgili Yargıtay kararında bu tür hesaplar "havuz hesap" olarak nitelendirilmektedir. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

İcra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisna olup; 5393 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için, "havuz hesabı" uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerektiği

değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin mevcut hesapları Ziraat Bankası, Vakıflar Bankası ve Halk Bankasında işlem görmektedir. Bu bulguda yapılan değerlendirme sonucu Belediyemizce Vakıflar Bankası ve Halk Bankasında "Vergi, Resim ve Harç Hesap " , adı altında hesaplarımız açılmış olup, ayrıca yine Halk Bankasında "İller Bankası Vergi Gelirlerinden Pay hesabı için hesap açılması sağlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Müteselsil Olmaması

Yapılan incelemede, bazı ödeme emri belgeleri ile muhasebe işlem fişlerine taksim (/) işareti konulmak suretiyle aynı yevmiye numaralarının verildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde; gerçekleşen işlemlerin muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedileceği belirtildikten sonra bütçeden nakden veya mahsuben yapılan harcamaların "Ödeme Emri Belgesi", diğer işlemlerin ise "Muhasebe İşlem Fişi" ile muhasebeleştirileceği ifade edilmiş, 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 verileceği, gerek yevmiye defteri gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise; yevmiye defterinin, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olduğu, bu deftere açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemlerin muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarasının verilmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede bazı yevmiye numaralarına taksim (/) işareti konularak alt kodlar verilmek suretiyle birden fazla yevmiyeye aynı yevmiye numarası verilerek kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Bu şekilde kayıt yapılması mevzuata aykırı olup geriye dönük

www.balioglu.net

muhasebe kaydı yapılması riskini ortaya çıkartmakta ve muhasebe kayıtlarının güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bazı ödeme emirleri ve muhasebe işlem fişlerinde aynı yevmiye numaralarına taksim (/) konulmak suretiyle aynı yevmiyede ek numara verme usulünden vazgeçilmiş olup, yevmiye defterlerine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarasının verilmesi şeklinde işlem yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

Kurum tarafından kiraya verilen gayrimenkullerin nazım hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı" başlıklı 475'inci maddesinde; bu hesabın idarelerin bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 476'ncı maddesinde ise; kiraya verilen duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kira süresi sona erenlerin ise ters kayıt yapılarak kapatılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, kurum tarafından kiraya verilen taşınmazlar olduğu, ancak bu taşınmazların yukarıda bahsedilen 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz taşınmaz envanteri 2019 yılı itibariyle tamamlanmış olup, 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabında izlenmeye başlanarak bulgu gereği yerine getirilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş ve gerekli düzeltmenin yapıldığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir**.**

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

www.balioglu.net

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ 2018 YILI BİLANÇOSU

AKTİF HESAPLAR		Tutar (TL)
1	**DÖNEN VARLIKLAR**	**29.016.039,78**
10	**HAZIR DEĞERLER**	**2.005.796,15**
102	Banka Hesabı	641.971,25
104	Proje Özel Hesabı	-
105	Döviz Hesabı	-
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	1.363.824,90
12	**FAALİYET ALACAKLARI**	**25.164.561,32**
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	25.164.561,32
14	**DİĞER ALACAKLAR**	**0,00**
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	**0,00**
15	**STOKLAR**	**1.310.159,77**
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	1.310.159,77
16	**ÖN ÖDEMELER**	**261.949,67**
162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	261.949,67
164	Akreditifler Hesabı	-
19	**DİĞER DÖNEN VARLIKLAR**	**273.572,87**
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	273.572,87
2	**DURAN VARLIKLAR**	**192.524.631,59**
22	**FAALİYET ALACAKLARI**	**0,00**
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00
226	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	-
24	**MALİ DURAN VARLIKLAR**	**19.658.415,85**
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	3.712.824,85
241	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	15.945.591,00

PASİF HESAPLAR		Tutar (TL)
3	**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**27.923.801,02**
30	**KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**5.030.698,72**
300	Banka Kredileri Hesabı	5.030.698,72
32	**FAALİYET BORÇLARI**	**13.690.277,24**
320	Bütçe Emanetleri Hesabı	13.690.277,24
33	**EMANET YABANCI KAYNAKLAR**	**7.736.109,99**
330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.030.702,60
333	Emanetler Hesabı	6.705.407,39
36	**ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER**	**1.433.032,15**
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	1.075.411,79
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	80.469,13
362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Ta	277.151,23
37	**KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI**	**32.282,92**
372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	32.282,92
39	**DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNALAR**	**1.400,00**
397	Sayım Fazlaları Hesabı	1.400,00
4	**UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**89.204.432,72**
40	**UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**88.622.570,68**
400	Banka Kredileri Hesabı	88.622.570,68
47	**KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI**	**581.862,04**
472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	581.862,04
5	**ÖZ KAYNAKLAR**	**104.412.437,63**
50	**NET DEĞER-SERMAYE**	**-4.681.845,63**
500	Net Değer Hesabı	-4.681.845,63
57	**GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI**	**82.064.999,14**

www.balioglu.net

25	**MADDİ DURAN VARLIKLAR**	**172.866.215,74**
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	1.004.763,00
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	36.707.470,77
252	Binalar Hesabı	5.418.522,25
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	5.295.258,65
254	Taşıtlar Hesabı	2.401.102,97
255	Demirbaşlar Hesabı	5.082.664,80
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-13.611.708,85
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	130.568.142,15
26	**MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR**	**0,00**
260	Haklar Hesabı	970.892,38
264	Özel Maliyetler Hesabı	
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-970.892,38
29	**DİĞER DURAN VARLIKLAR**	**0,00**
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	23.066,60
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-23.066,60
AKTİF TOPLAMI		**221.540.671,37**

Bilanço Dipnotları	
900 Gönderilecek Bütçe Ödenekler Hesabı	905.705,88
901 Bütçe Ödenekler Hesabı	194.763.841,87
905 Ödenekli Giderler Hesabı	193.858.135,99
910 Teminat Mektupları Hesabı	16.748.947,27
911 Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	16.748.947,27
920 Gider Taahhütleri Hesabı	18.061.129,02
921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	18.061.129,02
990 Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Var Kayıtlı Değ	9.000,00
999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	9,000,00

570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	82.064.999,14
59	**DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI**	**27.029.284,12**
590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	27.029.284,12
PASİF TOPLAMI		**221.540.671,37**

www.balioglu.net

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ 2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630		**GİDERLER HESABI**	
630	**01**	Personel Giderleri	10.773.887,44
630	**02**	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.904.832,97
630	**03**	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	51.883.388,75
630	**04**	Faiz Giderleri	5.000.000,00
630	**05**	Cari Transferler	1.070.999,11
630	**07**	Sermaye Transferleri	6.693,49
630	**12**	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	41.425,16
630	**13**	Amortisman Giderleri	1.090.438,11
630	**14**	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	21.885.635,16
630	**99**	Yukarıda Tanımlanamayan Diğer Giderler	38.426,99
GİDERLER TOPLAMI (A)			**93.695.727,18**

Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
600		**GELİRLER HESABI**	
600	**02**	Vergi Gelirleri	47.462.070,87
600	**03**	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.841.507,34
600	**04**	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.209.910,01
600	**05**	Diğer Gelirler	65.211.523,08
600	**25**	Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler	-
610		İndirim, İade ve İskontolar Hesabı	-
GELİRLER TOPLAMI(B):			**120.725.011,30**

FAALİYET SONUCU (B-A)	**27.029.284,12**

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
2886 sayılı Kanuna Göre İhale Edilmiş Olup Kira Süreleri Sona Eren Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılı denetiminde söz konusu hususun İdare tarafından yerine getirildiği görülmüştür.
775 Sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Oluşturulmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılı denetiminde söz konusu hususun İdare tarafından yerine getirildiği görülmüştür.
Elektrik Bedeli Ödemelerinde, Ödeme Emri Belgesi Üzerinde Yapılması Gereken Damga Vergisi Kesintilerinin, Fatura Tutarı Üzerinde Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılı denetiminde söz konusu hususun İdare tarafından yerine getirildiği görülmüştür.
Otopark Bedellerine İlişkin Gelirlerin Büyükşehir Belediyesinde Açılan İlgili Hesaba Gönderilmeyip Vadesiz Hesapta Bekletilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu tespit İdare tarafından kısmi olarak yerine getirilmiştir. İlgili tespitin kısmen devam

www.balioglu.net

			etmesi nedeniyle söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler bölümü Bulgu 10'da yer almaktadır
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2017	Kısmi Yerine Getirildi	İdare tarafından, 01.06.2018 tarih 2018/124 sayılı Meclis kararı ile Yönetmelik ekinde yer alan tarifeye uygun olarak tarifenin üst sınırından ücret belirlemesi yapılmış ve işlemlere başlanmıştır.
Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümü Bulgu

www.balioglu.net

			7'de yer almaktadır.
Ekonomik Değer Taşıyan Bilgisayar Yazılımlarının Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılı denetiminde söz konusu hususun İdare tarafından yerine getirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **53**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **54**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **54**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **54**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **55**

6. **DENETİM BULGULARI** **57**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Hedeflerin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Değerlendirilmesi..... 57
Tablo 2: Amaç ve Hedeflerin İlgililik Kriterine Göre Değerlendirimesi..... 59
Tablo 3: Performans Programında Yer Alan Göstergelerden "İlgililik" Kriterini Karşılamadığı Görülen Göstergeler..... 60

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Ölçülemeyen Nitelikteki Hedefler İçin Gösterge Belirlenmemesi

2. Stratejik Planda Yer Alan Hedefin Amaçla İlgililik Bağının Olmaması

3. Performans Programında Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin Performans Hedefleriyle İlgili Olmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Altınordu Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim"* olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Altınordu Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015- 2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Altınordu Belediyesinin hazırladığı üç temel belge olan 2015 - 2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda üç belgenin de mevcudiyet, zamanlılık ve sunum açısından gerekli nitelikleri sağladığı görülmüştür.

Ayrıca yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, İdare faaliyet raporu açısından kriterlere uyulduğu, diğer bahsedilen dokümanların ise bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere kısmen uyduğu kanaatine varılmıştır.

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

www.balioglu.net

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Altınordu Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Altınordu Belediyesi tarafından yayımlanan; 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 Performans Programı ve 2018 yılı Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığının değerlendirmesi yapılmıştır.

Stratejik planlama, kamuda hesap verebilirlik mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesi amacıyla kurulması gereken performans yönetim sisteminin ilk aşamasıdır. Bu kapsamda, Altınordu Belediyesi tarafından, Stratejik Planın hazırlanmasına ilişkin İç Genelge yayımlanmış ve söz konusu Genelge doğrultusunda, "Stratejik Planlama Koordinasyon Kurulu" ve "Stratejik Planlama Ekibi" oluşturularak stratejik plan, katılımcı bir yöntemle hazırlanmıştır.

Stratejik plan, Performans Denetim Rehberi'nde düzenlenen; mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından değerlendirilmiştir. Stratejik plan, kamu idaresi tarafından mevzuatta öngörülen zamanda hazırlanıp yayımlanmıştır. Bu itibarla, "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriteri sağlanmıştır. Sunum kriterinin sağlanması ise, stratejik planın, "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nda belirlenen şekil ve içerik şartlarını taşımasıyla mümkündür. Bu kapsamda stratejik planda, kılavuzda belirlenen tüm başlıklara yer verilmesi ve idarenin amaç ve hedeflerinin üst politika belgelerine uygun şekilde belirlenmesi suretiyle "sunum" kriteri de sağlanmıştır.

Stratejik planda 12 amaç, 30 hedef belirlenmiş ancak performans göstergesi belirlenmemiştir. Amaç ve hedef "ilgililik", kriteri kapsamında değerlendirmeye tâbi tutulmuştur. 30 hedeften sadece 1'inin amaçla ilgili olmadığı kanaatine varılmıştır. Bununla birlikte, ilgililik kriterini sağlayan hedefler, "ölçülebilirlik" ve "iyi tanımlanma" kriteri kapsamında incelenmiştir. İlgilik kriterini sağlayan 29 hedefin tamamı "iyi tanımlama" kriterini sağlamakla birlikte, bu hedeflerin 12'sinin "ölçülebilirlik" kriterini sağlamadığı kanaatine varılmıştır.

Performans programı da, Performans Denetim Rehberi'nde yer alan programın sağlaması öngörülen kriterler açısından değerlendirilmiştir. Altınordu Belediyesi, mevzuatta öngörülen zamanda performans programını hazırlamak ve yayımlamak suretiyle "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterini sağlamıştır. Program, "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans

www.balioglu.net

Programları Hakkında Yönetmelik" ve "Performans Programı Hazırlama Rehberi"nde, performans programına ilişkin öngörülen şekil ve içerik şartlarına riayet ederek hazırlandığından, "sunum" kriteri de sağlanmıştır.

Performans programında; 12 amaç, 28 performans hedefi ve 336 performans göstergesi bulunmaktadır. Amaç, hedef ve göstergeler, "ilgililik" kriteri açısından değerlendirmeye tâbi tutulmuş; 6 performans göstergesinin performans hedefiyle ilgili olmadığı kanaatine varılmıştır.

İlgililik kriterini sağlayan göstergeler ise, "ölçülebilirlik" ve "iyi tanımlanma" kriterine göre değerlendirilmiştir. Göstergelerin tamamı, "ölçülebilirlik" ve "iyi tanımlanma" kriterini sağlamaktadır.

Performans hedefleri, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan "çıktı-sonuç odaklı" hedeflerdir. Performans hedefleri, yukarıda bahsedilen kriterlere ek olarak "çıktı-sonuç odaklılık" açısından da değerlendirilmiştir. 28 performans hedefinin de çıktı sonuç odaklı olduğu kanaatine varılmıştır.

www.balioglu.net

Faaliyet raporu, performans yönetim sisteminin son aşamasıdır. Faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetler ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir. Faaliyet raporu değerlendirme kriterleri, Performans Denetim Rehberinde; mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik olarak belirlenmiştir.

2018 yılı Faaliyet Raporu, Altınordu Belediyesi tarafından, 2019 yılının Nisan ayı içinde yayımlanmış ve böylelikle "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriteri sağlanmıştır. Faaliyet raporu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik kapsamında incelenmiştir. İnceleme sonucunda, Yönetmelik'te öngörülen şekil ve içerik şartlarının mevcut olduğu görülmüş, böylelikle "sunum" kriteri de sağlanmıştır.

Performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumuna faaliyet raporunda yer verilmiş, tam olarak gerçekleştirilemeyen hedef ve göstergelerin sapma nedenleri açıklanmıştır. Bu itibarla, "geçerlilik/ikna edicilik" kriteri de sağlanmıştır.

Altınordu Belediyesinde; faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik riskleri tespit edecek, yıl içindeki değişiklikleri takip ederek kontrolünü

sağlayacak belgelenmiş prosedürleri olan sorumluların ve sorumluluklarının belirlendiği bir veri kayıt sistemi mevcuttur. Bu itibarla faaliyet raporunda "doğrulanabilirlik" kriteri sağlanmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Ölçülemeyen Nitelikteki Hedefler İçin Gösterge Belirlenmemesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun "F- Performans Göstergeleri" başlıklı bölümünde *"Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir."* denilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümden de anlaşılacağı üzere, Stratejik Planda hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekmektedir.

Ancak 2015-2019 Altınordu Belediyesi Stratejik Planı'nda aşağıda yer alan ölçülemeyen nitelikteki hedefler için performans göstergesi belirlenmediği tespit edilmiştir.

Tablo 1: Hedeflerin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Değerlendirilmesi

Amaç 1.3 Belediyenin tüm büro, yazışma ve temsil işlerinin etkili, verimli ve kaliteli şekilde yapılmasını sağlamak.
Hedef 1.3.1 Başkanlık makamına ait özel kalem hizmetlerinin ve karar organları sekretaryasının kaliteli ve verimli sunulması sağlanacaktır.
Hedef 1.3.2 Belediyenin iç ve dış yazışmaları kurallar çerçevesinde, kaliteli ve verimli olarak gerçekleştirilecektir.
Amaç 1.5 Mevcut kurum kaynaklarının etkili ve verimli yönetimi ile kaynakların arttırılmasını sağlamak.

www.balioglu.net

Hedef 1.5.1 Gelir akışının devamlılığı sağlanacak ve gelir arttırıcı çalışmalara hız verilecektir.
Hedef 1.5.3 Destek Hizmetleri etkin ve verimli şekilde, satın alma işlemleri ise kurallara uygun ve hızlı şekilde yerine getirilecektir.
Amaç 2.2 Yeşil alanları koruyarak yeşil dokuyu geliştirmek, çevre bilincini arttırarak yeşil alan tahribatını azaltmak ve kentin sürekli temiz ve bakımlı olmasını sağlamak.
Hedef 2.2.3 İlçe sürekli temiz tutularak, çevre ve doğaya zarar veren her türlü atıklar bertaraf edilecektir.
Amaç 2.3 İlçemizin tarihi, kültürel ve turistik değerlerini ön plana çıkararak, Altınordu'yu yurt içi ve yurt dışında tanınan turizm kenti yapmak.
Hedef 2.3.2 İlçenin doğal güzellikleri korunarak geliştirilecek ve turizme kazandırılacaktır.
Amaç 2.4 İlçenin ulaşımını güvenli, modern, konforlu ve hızlı hale getirmek
Hedef 2.4.1 Altınordu ilçe yollarının yenilenmesi veya yeni yollar açılmasıyla kent içi ulaşım alternatifleri arttırılacaktır.
Amaç 3.2 Yerel ve küresel değerlerin sağlıklı entegrasyonu sağlanmış, kültür – sanat zenginliğine sahip ilçe merkezi oluşturmak.
Hedef 3.2.1 Kültürel etkinlikler sürekli hale getirilecek ve diğer kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılarak, ilçenin yurtiçi ve yurtdışında tanıtılması sağlanacaktır.
Hedef 3.2.2 İlçede kültür ve sanat seviyesini yükseltmek ve işgücünün niteliğini arttırmak amacıyla kurslar düzenlenecektir.
Hedef 3.2.3 Sosyal refahın ve toplumsal dayanışmanın geliştirilmesi için, sosyal belediyecilik çabalarına hız verilecektir.
Hedef 3.2.4 Belediye tiyatrosunun faaliyetleri arttırılarak devam ettirilecektir

www.balioglu.net

Amaç 3.3 Denetim hizmetlerini etkinleştirerek, ilçenin ve ilçede yaşayanların sağlık, güvenlik ve huzurunu arttırmak.
Hedef 3.3.1 Halkın güvenli, huzurlu ve sağlıklı ortamda yaşamalarını engelleyecek durumları sürekli ortadan kaldırarak zabıta hizmetlerinin devamlılığı sağlanacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu doğrultusunda ölçülemeyen nitelikteki hedefler için performans göstergesi belirlenecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmekte olup bundan sonraki uygulamalarda ise raporda belirtilen uyarılar doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin kontrollere sonraki denetimlerde devam edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Hedefin Amaçla İlgililik Bağının Olmaması

Stratejik planda yer alan bir hedefin amaçla ilgili olmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre hedef ve göstergelerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. İlgililik şartı ise hedefin amaçla ilgililiği ile performans göstergesinin hedefle ilgililiği açısından değerlendirilir.

Yapılan incelemede; 2015-2019 Altınordu Belediyesi Stratejik Planı'nda belirtilen ve bilgisine aşağıda yer verilen hedef için hedef-amaç ilgililik bağının kurulmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 2: Amaç ve Hedeflerin İlgililik Kriterine Göre Değerlendirimesi

Amaç 1.1: "Belediyede yönetim ve çalışma kültürünün dönüştürülerek, Belediye hizmetlerinde etkinlik, kalite ve verimliliği artırmak."	
Hedef 1.1.5 "Tüm dava ve icra dosyalarının % 80 oranında Belediye lehine sonuçlandırılması sağlanacaktır."	**Performans Göstergesi** Belirlenmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Yeni hazırlanacak stratejik planda hedeflerin amaçlara

bağının olması sağlanacaktır.” denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmekte olup bundan sonraki uygulamalarda ise raporda belirtilen uyarılar doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin kontrollere sonraki denetimlerde devam edilecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Performans Programında Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin Performans Hedefleriyle İlgili Olmaması

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin *"Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi"* başlıklı kısmında performans göstergelerinin, performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ölçebilecek nitelikte olması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla performans göstergelerinin performans hedeflerini ölçebilmesi için hedef ile ilgili olması gerekmektedir.

Kurumun 2018 yılı Performans Programı üzerinde yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda yer alan performans göstergelerinin performans hedefi ile ilgili olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 3: Performans Programında Yer Alan Göstergelerden “İlgililik” Kriterini Karşılamadığı Görülen Göstergeler

Performans Hedefi 1.2.1: e-Belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi ve yaygınlaştırılması çalışmalarına 2018 yılında da devam edilecektir.
Performans Göstergesi: Haberleşme faaliyetinin işletilmesi için ödenen fatura sayısı
Performans Hedefi 1.3.2: Belediyenin iç ve dış yazışmaları kurallar çerçevesinde, kaliteli ve verimli olarak gerçekleştirilecektir.
Performans Göstergesi: Yapılan meclis toplantı sayısı
Performans Göstergesi: Yapılan encümen toplantı sayısı
Performans Hedefi 3.1.1:2018 yılında halen mevcut imar planındaki tüm yolların bir kısmı araç trafiğine açılacaktır.
Performans Göstergesi: Evlendirme Memurluğu ve Nikâh Salonu yapım yüzdesi
Performans Göstergesi: Sanayi Hamamı yapım yüzdesi
Performans Göstergesi: Tebessüm Kahvesi yapım yüzdesi

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Yeni hazırlanacak performans programında, performans hedefleri ile ilgili olmayan performans göstergelerine yer verilmemesi sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmekte olup bundan sonraki uygulamalarda ise raporda belirtilen uyarılar doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir Bulgu konusu tespite ilişkin kontrollere sonraki denetimlerde devam edilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

www.balioglu.net