



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ADANA CEYHAN BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2016



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	13
8.	EKLER.....	34



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

Ceyhan Belediyesi tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaktadır. Muhasebe sistemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir. Kurumun 2015 yılına ilişkin mali veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 1: Bütçe Gelirleri Tablosu**

Kod	Açıklama	Tutar (TL)	Oran (%)
1	Vergi Gelirleri	13.461.014,83	17,98
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	3.246.362,86	4,49
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	968.802,22	1,29
5	Diğer Gelirler	48.339.697,06	64,57
6	Sermaye Gelirleri	8.734.458,00	11,67
	<b>800 Bütçe Gelirleri</b>	<b>74.750.334,97</b>	<b>100</b>

Tabloya göre Kurumun öz gelirleri olan vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı %17,98'dur. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden elde edilen pay ise %4,49 olmuştur. Genel bütçe gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan payların da içerisinde yer aldığı Diğer Gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payı ise % 64,57 olmuştur.

**Tablo 2: Bütçe Giderleri Tablosu**

Kod	Açıklama	Tutar (TL)	Oran (%)
1	Personel Giderleri	11.403.436,36	16,53
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.540.963,87	2,23
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	35.225.736,28	51,07
5	Cari Transferler	20.386.058,29	29,56
6	Sermaye Giderleri	413.522,28	0,60
7	Sermaye Transferleri	6.000,00	0,01
	<b>830 Bütçe Giderleri</b>	<b>68.975.717,08</b>	<b>100</b>

Tabloya göre Kurumun 2015 yılı bütçe giderlerinin % 51,07'lik kısmı mal ve hizmet alım giderleri olarak muhasebeleştirilmiştir. Personel giderleri ise %16,53'lük bir orana ulaşmıştır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.



## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Kurum Tarafından Ödenen Katma Değer Vergilerinin Tamamının İndirim Konusu Yapılması**

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Ceyhan Belediyesi tarafından katma değer vergisi tahsilatı yapılan faaliyetleri ile sınırlı kalınmadan mal ve hizmet alımlarına ilişkin tüm giderlerde 191- İndirilecek KDV Hesabı'nın kullanıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 138 inci maddesinde; kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarının 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'na borç, ödenecek tutarın ise 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına veya 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak kalanının, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç kalanları toplamından fazla ise, söz konusu farkın 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak, bu hesabın borç bakiyesi bu hesaba alacak, devreden katma değer vergisi hesabının borç bakiyesinin 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına alacak; hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi ise 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Ceyhan Belediyesi'nin katma değer vergisi tahsilatı yaptığı faaliyetleri çeşit ve tutar olarak çok sınırlı olmasına rağmen, 31.12.2015 tarihi itibarıyla; 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak toplamının 71.928,74 TL ve 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç toplamının ise 4.556.491,84 TL olduğu görülmüştür.

Ayrıca, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı'nın borç kalanının 2013 yılında 38.053.012,00 TL, 2014 yılında 40.052.373,22 TL ve 2015 yılında ise 42.537.575,10 TL olduğu görülmüştür. Bu şekilde yıllar itibarıyla hatalı uygulamanın devam ettirilmesi neticesinde 190-Devreden KDV Hesabı yersiz bir şekilde artmıştır.

Sonuç olarak Ceyhan Belediyesi'nin bütün mal ve hizmet alımlarına ilişkin Katma Değer Vergisini 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydetmesi neticesinde,

- Ay sonlarında 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391-Hesaplanan

Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda yüksek tutarlarda yer almasına,

- 630-Giderler Hesabı'nın olması gerekenden daha düşük çıkmasına,
- Aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesabın (251-Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 253-Taşıtlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabı) mali tablolarda eksik kaydedilmesine,

Sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 138'inci maddesine istinaden mal ve hizmet alımları sonucu kesilen faturaların muhasebeleştirilmesi esnasında "191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'nın kullanımından dolayı mali tablolardaki yaşanan olumsuzlukların engellenmesi ve daha sağlıklı mali tablo verilerinin oluşturulması için; bulguda belirtilen tenkit ve tavsiyelerinize titizlikle uyulacak ve gerekli işlemler yapılacaktır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## **BULGU 2: Bakım, Onarım, Tadilat ve Benzeri Yapım İşleri İçin Yapılan Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi**

2015 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde, maddi duran varlıklar için yapılan bakım, onarım, tadilat ve benzeri işler için yapılan değer artırıcı harcamaların, ilgili maddi duran varlıklar hesabına kaydedilmeksizin giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin atıf yaptığı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamalar" başlıklı 25'inci maddesinde de ifade edildiği üzere; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate

alınır. Bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamaları gider olarak kaydedilir. Ancak, Belediyede gerçekleştirilen denetim ve incelemelerde yukarıda izah edilen hususların dikkate alınmadığı ve tüm bakım ve onarım giderlerinin doğrudan 630 Giderler Hesabına aktarıldığı görülmüştür. 2015 yılı içerisinde 630 Giderler Hesabında kayıtlı bakım onarım giderleri toplamı 3.110.735,04 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutarlardan ilgili varlık hesaplarına aktarılması gerekenlerin aktarılmaması sonucu mali tablolarda bu miktarlar kadar hatalı bilgilendirme yapılmış olmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin atıf yaptığı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamalar" başlıklı 25'inci maddede ifade edildiği üzere ; Bakım, Onarım, Tadilat ve Benzeri Yapım İşleri için Yapılan Harcamalar olduğu vakit , muhasebeleştirilme işlemlerinde ilgili muhasebe hesap kodları kullanılacaktır.

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

### **BULGU 3: Borç Stoğunun Mali Tablolarda Doğru Gösterilmemesi**

2015 yılı kesin mizan cetvelinin incelenmesi neticesinde; Kurumun kullandığı, kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklarından kaynaklanan faiz ödemelerinin, dönem sonunda 381 ve 481 Gider Tahakkukları hesabında izlenmediği ve dolayısıyla borç stoğunun doğru yansıtılmadığı görülmüştür.

Çekilen kredilerin faiz miktarları vadesine göre 381 ve 481 Gider tahakkukları hesabına kaydedilmemektedir. Bu durum Kurumun ne kadar faiz yükü altında bulunduğuna ilişkin doğru bilgiye ulaşılmasına engel oluşturmaktadır. Kurumun 2015 sonu itibarıyla 544.506,37 TL, 2016 sonu itibarıyla 421.120,56 TL, 2017 yılı sonu itibarıyla 269.958,43 TL, 2018 yılı sonu itibarıyla 101.295,56 TL faiz yükü bulunmaktadır. Bu tutarın vadelerine göre 381 ve 481 Gider tahakkukları hesabında gösterilmesi gerekmektedir. Çekilen kredilerin faizlerinin 381 ve 481 Gider tahakkukları hesabına hiç kaydedilmemesi, kurumun içinde bulunduğu borç yükünün doğru olarak tespit edilememesine sebep olurken; 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesini de işlemez hale getirmektedir. Zira kurumun mali tabloları kurumun faiz dahil iç ve dış borç stok tutarına ilişkin bilgiyi tam ve doğru bir şekilde

içermemektedir. Bankalardan kullanılan kredilerin faiz miktarları tahakkuk ettiğinde vadesine göre 381 veya 481 Gider tahakkukları hesabına kaydedilmesi, mali tabloların kurumun gerçek finansman durumunu göstermesi açısından gerekli olup ayrıca yasal bir zorunluluktur.

Yapılan incelemelerde; Türkiye Ekonomi Bankası üzerinden yapılan borç ödemelerinde hesaplanan faiz giderlerinin borç ana para ödemesi olarak gösterilip faiz giderleri koduna kaydedilmediği tespit edilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** Belediyemizin kullanmış olduğu, kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklarından kaynaklanan faiz ödemelerinin, dönem sonunda 381 ve 481 Gider Tahakkukları hesabında izlenmesi için gereken çalışma yapılacaktır.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 4: Ekonomik Değer Taşıyan Bilgisayar Yazılımlarının 260-Haklar Hesabında İzlenmemesi**

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; 260 Haklar Hesabına kaydı gereken konular bulunmasına rağmen söz konusu hesabın hiç kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabı başlıklı 186'ncı maddesinde aynen:

*“Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.”* denilmektedir.

Yönetmeliğin “Hesabın işleyişi” başlıklı 187'nci maddede de, haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir.

Kurumda, belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere bilgisayar ve yazılım programları satın alınmış ve bu bilgisayar programları için ödeme yapılmıştır. Söz konusu programlara ilişkin harcamalar belirli alanlarda kullanma ve yararlanma hak ve yetkisi sağlayan, ekonomik değer taşıyan harcamalardır. Bu bağlamda yapılan incelemede, söz konusu

harcamaların 260-Haklar Hesabı yerine 630-Faaliyet Gideri Hesabına kaydedildiği anlaşılmıştır.

Dolayısıyla, 260-Haklar Hesabı yerine 630-Faaliyet Gideri Hesabının kullanılması neticesinde mali tabloların gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

**Tablo 3: Kullanılan Bilgisayar ve Yazılım Programları**

Sıra No	Kullanılan Program	Ne için Kullanıldığı	İlgili Firma	Tutar
1	Labris Ağ Güvenlik Sistemi	AG Wep Güvenlik Sistemi	Kent Yazılım	4.682,08
2	Belsoft	Muhasebe ve Gelir Modülleri	Kent Yazılım	80.756,06
3	Eset Anti Virüs Entpoint	Bilgisayarların Güvenlikleri	Ak-Line Bilgisayar	12.818,95

**Kamu idaresi cevabında;** Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabı başlıklı 186'ncı maddesine uygun olarak muhasebe kayıtlarının yapılması sağlanacaktır.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 5: 920 Gider Tahhütleri ve 921 Gider Tahhütleri Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması**

2015 yılı kesin mizanın incelenmesinde; 920 Gider Tahhütleri ve 921 Gider Tahhütleri Karşılığı hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "92 Taahhüt hesapları" başlıklı 405'inci maddesine göre;

Bu hesap grubu, gerek yılı için geçerli sözleşmeler ile gerekse ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır.

Bu grup şu hesaplardan oluşur; 920 Gider Taahhütleri Hesabı ve 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı.

Aynı Yönetmeliğin 406'ncı maddesine göre, “Hesap grubuna ilişkin işlemler” şu şekildedir;

İhale mevzuatına göre, ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ve yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin olarak hazırlanan ihale dosyasının iki nüshası düzenlenecek ilk hakedişle birlikte muhasebe birimine verilir. Muhasebe birimince bu sözleşmelere dayanılarak taahhüt tutarı, taahhüt kartına yazılır ve gider taahhütleri hesabına kaydedilir.

Muhasebe birimine gelen taahhüt dosyaları daireler itibarıyla ayrı ayrı saklanır. Sözleşmeler kanuni nedenlerle veya yargı organlarının kararı ile bozulduğu veya değiştirildiği takdirde, bu hususlar tahakkuk daireleri tarafından en geç üç iş günü içinde muhasebe birimine bildirilir. Alınan yazı, dosyalarına konular ve taahhüt kartındaki kayıtlar buna göre düzeltilir.

Gerek bir mali yıl içinde, gerekse ertesi yıl veya yıllara geçerli olarak yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, bunlara yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarları ile taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ve bu ödemelerden yapılan kesintiler, taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler, kısmen veya tamamen bozulan sözleşmelere ilişkin taahhütler ve diğer bilgiler “Taahhüt Kartı”na (Örnek: 67) kaydedilir.

Kartın ön yüzünde “Taahhüde ait bilgiler”, “Taahhütler”, “Alınan teminatlar”, “Verilen avanslar ve mahsuplar” ile “Borçlar ve temlikler” başlıklı beş tablo bulunmaktadır.

Bu kartlar, sözleşmenin imzalanmasından itibaren en geç üç iş günü içinde ilgili tahakkuk dairesi tarafından muhasebe birimine gönderilir ve bu kartlardan yararlanılarak gider taahhütlerine ilişkin gerekli kayıtlar yapılır. Gider taahhütleri kayıtlarının yapıldığı muhasebe işlem fişine taahhüt kartının onaylı bir örneği eklenir.

Gider taahhütleri hesabı, tahakkuk birimleri itibarıyla tutulur ve taahhüt tutarları, bu hesaba katma değer vergisi hariç tutarlar üzerinden kaydedilir. Bu hesapta yer alan taahhütler, bütçe hazırlanması sırasında dikkate alınır.

İhale mevzuatına göre girişilen taahhütler dolayısıyla, kurumların yılı içinde taahhüt ettiği ödemelere karşılık o tutar ödeneğin bulunması ve bu ödeneğin başka bir işe

kullanılmayarak saklanması gerekir. Girişilen taahhüde ait ödenek, taahhüdün izlendiği ilgili yardımcı hesap defterinin açıklama bölümünde gösterilir.

İhale komisyonlarında üye olarak bulunacak muhasebe veya mali işlerden sorumlu memurların, komisyona katılmadan önce ödenek artığını tespit ederek, ihalesi yapılacak işin yılı içinde gerçekleştirilecek kısmını karşılayacak ödenek bulunmadığı takdirde, bu hususu kararda belirtmeleri gerekir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde 920 Gider Taahhütleri Hesabı ve 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu hesapların kullanılmaması kurum mali tablolarında eksikliğe neden olmuştur.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "92 Taahhüt Hesapları" başlıklı 405'inci maddesinde bildirilen; "Sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin izlenmesi için düzenlenmesi gereken taahhüt kartlarının ve 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılması sağlanacaktır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ceyhan Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 191 İndirilecek KDV Hesabı, 630 Giderler Hesabı, 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesabı, 260 Haklar Hesabı ve 920 Taahhüt Hesapları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.



## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1: 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

2015 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kayıtlı olması gereken tutarların doğrudan gider yazılmak suretiyle muhasebe kaydının yapıldığı ve bu hesabın hiç kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı başlıklı bölümünde;

*“Hesabın niteliği*

*MADDE 180 - (1) Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmaya kadar izlenmesi için kullanılır.*

*Hesabın işleyişi*

*MADDE 181 - (1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

*a) Borç*

*1 - Gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.*

*Söz konusu tutar taahhütler hesabında izlenen yıllara sari bir taahhüde ilişkin bir ödeme ise, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç, 920-Gider Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilir.*

*2 - Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olan yapılmakta olan yatırımlardan envanteri yapılanların tespit edilen değerleri bu hesaba borç, 500-Net Değer/Sermaye Hesabına alacak kaydedilir. Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği yıldan önce başlayan ve hakediş ödemesi yapılan işlere ait tutarlar, ilk hakediş ödemesinde bu hesaba borç, 500-Net Değer/Sermaye Hesabına alacak kaydedilir.*

*b) Alacak*

*1 - Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.*

*2 - Henüz tamamlanmadan satış, devir ve benzeri yollarla elden çıkarılan iş tutarlarının elden çıkarma bedeli, 102-Banka Hesabına veya ilgili diğer hesaplara borç, bu hesaba alacak; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak; 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, (maliyet bedeli ile elden çıkarma bedeli arasındaki aleyhte fark 630-Giderler Hesabına borç, lehte fark ise 600-Gelirler Hesabına alacak) kaydedilir.”*

Hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kayıtlı olması gereken tutarların doğrudan giderleştirilerek muhasebe kaydının yapıldığı görülmüştür. Bu şekilde yapılan muhasebeleştirme işlemi yukarıda belirtilen Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddesine aykırılık teşkil etmekte ve mali tabloların sağlıklı bilgi üretmesine engel olmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na kayıtlı olan tutarların takibi belirtilen ilgili mevzuat hükmüne uygun olarak kullanımı sağlanacaktır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmanın yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## **BULGU 2: 400 Nolu Banka Kredileri Hesabının Kullanılmaması**

2015 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde; kurum tarafından kullanılan banka kredilerinin, cari yılı ilgilendirmeyen kısımlarının 400 Banka Kredileri Hesabına kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 400 Banka Hesabının işleyişi başlıklı 269'uncu maddesinde;

*“Banka kredileri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda belirtilmiştir*

*a) Alacak*

*1 - Gerek İller Bankasından alınan gerekse diğer bankalardan alınan borç*

*tutarlarından vadesi faaliyet dönemini ilgilendiren tutarlar 300- Banka Kredileri Hesabına, vadesi sonraki dönemleri ilgilendiren tutarlar bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.*

*2 - İller Bankasının kurum adına yaptığı işlemlerden doğan alacakları bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilir.*

*b) Borç*

*Bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 300-Banka Kredileri Hesabına alacak kaydedilir.” denilmektedir.*

Yapılan incelemede; 2013 yılı içerisinde Belediye ile Türkiye Ekonomi Bankası ile yapılan 5 yıllık kredi sözleşmesi bulunmasına rağmen muhasebe kayıtlarında 400 Banka Kredileri hesabına ilişkin bir kayıt yapılmadığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 400 Banka Hesabının işleyişi başlıklı 269'uncu maddesinde belirtilen ; belediyemizce kullanılan kredilerin takibi ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe kayıtları yapılacaktır.

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

**BULGU 3: Hurdaya Ayırma Suretiyle Kayıtlardan Düşürülen Taşınırlara İlişkin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması**

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucu, kullanım ömrünü tamamlamış taşınırların hurdaya ayrılmasına karşın, mali tablolarda buna ilişkin bir kaydın yer almadığı ve 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 198'nci maddesinde “294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı”na yapılacak kayıtlarla ilgili aşağıdaki mevzuat hükümlerine yer verilmiştir:

*“(1) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

*a) Borç*

*1 - Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir.*

*2 - Satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan lehte fark bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.*

*b) Alacak*

*1 - Satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan aleyhte fark bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.*

*2 - Bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle elden çıkarılanların satış bedeli 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, yeniden değerlendirme farkı 522-Yeniden Değerleme Farkları Hesabına borç, kayıtlı değeri bu hesaba alacak kaydedilir. Ayrıca, satış değeri 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, , 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.”*

Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere herhangi bir maddi duran varlık hurdaya ayrıldığında; hurda aşamasının izlenmesi için 294 nolu hesabı kullanılmalıdır. Böylece hurdaya ayrılmış taşınır muhasebe kayıtlarında görülebilecek, satıldığında ise satış bedeli ile satıştan doğan fark muhasebe kayıtlarına yansıtılabilecektir. Ancak Ceyhan Belediye bünyesinde 2015 yılı içinde gerçekleştirilen 30.01.2015 tarih ve 377/1 nolu muhasebe işlem fişindeki hurdaya ayırma işlemlerinde 294 no’lu hesap hiç kullanılmamış, hurdaya ayrılan taşınırlar ilgili hesaba alacak ve 500 Net Değer hesabına borç çalıştırılarak giderleştirilmiş, adeta “yok” hükmüne getirilmiştir. Bu süreçten sonra ilgili taşınırın muhasebe kayıtlarında görülmesi ve satışı halinde gelirin muhasebeye yansıtılması mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla mali tabloların gerçek bilgi sunabilmesi amacıyla hurdaya ayırma işleminin bu hesapta izlenmesi gerekir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 198. Maddesi’ne istinaden Hurdaya ayırma suretiyle Kayıtlardan Düşürülecek Taşınırlara İlişkin

294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi duran Varlıklar Hesabı'nın kullanımını sağlanacaktır.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Çalıştırılmaması**

2015 yılı hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, ilgili yasal düzenlemeler gereğince ayrılan ve faaliyet dönemi içinde veya izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılması gereken 372- ile 472-Nolu Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5-c maddesindeki ihtiyatlılık ilkesine göre muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılacağı hükmü yer almaktadır. Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248, 249, 290 ve 291 inci maddelerinde ise 372 – 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu itibarla, ihtiyatlılık ilkesine uygun olarak, muhtemel risklere ve olaylara karşı tedbir amacıyla karşılık ayrılması gerekmektedir. 372- ile 472-Nolu Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının çalıştırılmaması mali tabloların eksik bilgi üretmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla kurum bünyesinde istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığının ayrılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılması ve ödenmesi öngörülen kıdem tazminat tutarlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248'inci ve 290'uncü maddelerinde sırasıyla belirtilen "372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" ve "472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında" izlenmesi ile ilgili bulguda belirtilen tenkit ve tavsiyelerinize titizlikle uyulacak ve gerekli işlemler yapılacaktır.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## **BULGU 5: Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Şekilde Yapılmaması**

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yönetmeliğin Kayıt şekli başlıklı 7'nci maddesinde:

*“(1) Kamu idareleri;*

*a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar ” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki ‘Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu’nda,*

*b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 3'teki ‘Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu’nda,*

*c) Ek 1'deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki ‘Orta Malları Formu’nda,*

*ç) Ek 1'deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki ‘Genel Hizmet Alanları Formu’nda,*

*d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda” yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.*

*(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.*

*(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve*

*bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüzölçüm toplamları belirtilir.” hükmü yer almaktadır.*

Bu hükümlere göre, belediye taşınmazlarının söz konusu yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu’nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu’nda, Orta Malları Formu’nda, Genel Hizmet Alanları Formu’nda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekirdi. Ancak Kuruma ait tüm taşınmazlar için belediyece bir çalışmanın yapılmadığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;*** 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” Kayıt şekli başlıklı 7’nci maddesince Ceyhan Belediyesi’ne ait tüm taşınmazların taşınmaz cetvellerinin yönetmeliğe uygun şekilde oluşturulması için gerekli çalışma yapılacaktır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 6: Taşınmazların Envanterinin Çıkarılmaması ve Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması**

2015 yılı kesin mizan cetveli ile taşınmaz kayıtlarının incelenmesinden; kurumun kesin taşınmaz envanterinin çıkarılmadığı ve taşınmazların değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmıştır. Bunun sonucunda ise; 250- Arazi ve Arsalar, 251- Yer Altı Ve Yerüstü Düzenleri, 252- Binalar, 500- Netdeğer/Sermaye Hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer almadığı görülmektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5. Maddesinde; *“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır. Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar. Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, idaresinde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri kuruluş kanunları ile özel*

*mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır. Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri bu yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilir.”* denilmektedir.

Bu yönetmeliğin 7'nci maddesindeki hükümlerde ise, tapu kütüğünde kayıtlı olan veya olmayan taşınmazların kayıt usullerine ilişkin esaslar açıklanmış, 8'inci ve 9'uncu maddelerinde de taşınmazların numaralandırılarak, elde edilmiş şekillerine göre hangi kayıt belgeleri ile birlikte dosyalanacağı açıklanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 162, 163, 164, 165, 166, 167 ve 168'inci maddelerinde de taşınmazların kayıt ve değerlemelerine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu maddelerde yer alan hükümlere göre, maddi duran varlıklar, maliyet bedelleri ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar, varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınır.

Maddi duran varlıkların tamamının gerçek bedeli ve değeri üzerinden muhasebeleştirilmesi esas olduğundan, envanteri tam çıkarılamayan ve değerlemesi yapılmayan maddi duran varlık kayıtları gerçeği yansıtmayacak, mali tablo ve raporlarda gerçek bilgileri ve değerleri ile yer almayacaktır. Tüm maddi duran varlıkların envanteri çıkarılıp, değerlemesi yapılmadığı takdirde 500- Netdeğer Hesabı da gerçek değerini göstermeyecektir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 306'ncı Maddesinde, 500- Net Değer Hesabıyla ilgili olarak:

*“Bu hesap, hesaplarda kayıtlı varlıklar toplamı ile yabancı kaynaklar, değer hareketleri, yeniden değerlendirme farkları, geçmiş yıllar olumlu-olumsuz faaliyet sonuçları ve dönem faaliyet sonuçları toplamı arasındaki fark; hesaplarda kayıtlı olmayan varlık ve yabancı kaynaklardan kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanlar ile özkaynaklar ana hesap grubundaki diğer hesaplarda kayıtlı tutarlardan bu hesaba aktarılmasına karar verilenlerin izlenmesi için kullanılır.*

*Envanteri yapılan varlık karşılıkları bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedilir.”* denilmektedir.



Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere envanteri yapılmayan varlıklar için karşılık ayrılıp taşınmaz hesaplarına alacak yazılması mümkün olmadığından, bu hesaplarda bulunan kayıtlı tutarlar gerçek değerini göstermeyecektir. Dolayısıyla taşınmazlara ilişkin olarak envanter ve değerlendirme işlemlerinin yapılması, mali tabloların doğru ve tam bilgi üretebilmesi için önem arz etmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5 ve 7.maddeleri; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 162,163,164,165,166,167 ve 168. Maddeleri uyarınca Ceyhan Belediyesi'ne ait taşınmaz envanterinin çıkartılıp yeniden değerlendirme işlemleri yapılarak 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yer Altı Ve Yerüstü Düzenleri, 252-Binalar, 500- Netdeğer/Sermaye Hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer alması için gerekli çalışma ilgili birimce yapılacaktır.

**Sonuç olarak** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 7: Kişilerden Alacakların Tahsil Edilmemesi**

2015 yılı hesap ve işlemlerin incelenmesi sonucu 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında hiç tahsilat yapılmamış alacak kayıtları tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 99, 100 ve 101 inci maddelerine göre faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılan bu hesapta kayıtlı tutarların tahsil edilmesi gerekmektedir. Ayrıca muhasebe birimlerince, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71'nci maddesinde sayılan kamu zararı halleri hariç olmak üzere, kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmesi gereken tutarlar faize de tabidir.

Bu itibarla, kurumun kesin mizanında 140 Kişilerden Alacaklar hesabında kayıtlı 303.358,93 TL nin tahsil edilmediği görüldüğünden bahse konu tutarın yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015 Yılı hesap ve işlemlerin incelenmesi sonucu 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda kayıtlı ve tahsil edilmeyen 303.358,93 TL bahse konu tutar

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 99, 100 ve 101'nci maddelerine istinaden takip ve tahsili için gereken yapılacaktır.

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

**BULGU 8: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Uyarınca Kiraya Verilen Taşınmaz Malların, Kira Süresi Sonunda Yeniden İhale Düzenlenmeden Süre Uzatımı Yoluyla Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi**

Belediyenin sahip olduğu taşınmazlara ilişkin yapılan incelemede, taşınmazların kira süresinin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmadığı ve 2886 sayılı Kanuna göre yeni bir ihale yapılmaksızın Encümen kararlarıyla kiralamaların bir yıl veya daha fazla süreyle uzatıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanun'unun 1'inci maddesinde;

*"(...)belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür."*

75'inci maddesinde,

*"...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında;

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

5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme

Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanuna göre üç yıla kadar olan kiralamalar encümente, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verildiği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Belediyenin bazı taşınmazlarının 3 veya 10 yıllık kira süreleri bitmesine rağmen 2886 sayılı Kanun'a göre yeni bir ihale yapılmaksızın Encümen kararlarıyla kira süreleri bir yıl veya daha fazla süreyle uzatıldığı görülmektedir.

Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen gayrimenkullerin, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği; Danıştay ve Sayıştay kararlarında da yer almaktadır.

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

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

*" 2886 Sayılı Devlet İhale Yasasınının 64 üncü Maddesinde, bu yasa kapsamındaki idarelerin taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya verme süreleri belirlenmiş olup; kira süresinin bitimi üzerine taşınmaz malın yeniden kiraya verilebilmesi, ancak yeniden ihale yapılması halinde mümkün bulunmaktadır. 2886 Sayılı Yasaya göre ihale yapma zorunluluğu yönünden taşınmaz malın "musakkaf olup olmaması önem taşımamaktadır.*

*Musakkaf yapıların kiralanması hususunu düzenleyen 6570 Sayılı Yasa da, 2886 Sayılı Yasadan kaynaklanan ihale yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır."*

Belediyenin bazı taşınmazlarının 3 veya 10 yıllık kira süreleri bitiminde kiracı çıkmaz ise 5393 sayılı Kanununun 15'inci ve 2886 sayılı Kanununun 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır.

Belediye kira süresinin bitiminde kiracıya kiraladığı taşınmazı terk etmesini, aksi

halde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesindeki "*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*" hükmünün uygulanacağını ve kiranın bitim tarihi ile fiilen terk edilen süreye isabet eden kısım ile ilgili ecrimisil tahakkuk ettirileceği ve gerekli işlemlere başlanacağını belirten bir yazı tebliğ etmeli ve kiracı kira bitiminde boşaltmaz ise Kanun hükümlerini uygulamalıdır. Boşaltılan taşınmaz ihaleye çıkılarak kiraya verilmelidir.

Ceyhan Belediyesi, 2886 sayılı Kanuna göre ihale ederek kiraya verdiği taşınmaz mallarını kira süresi sonunda sözleşme süresini uzatarak aynı kişilere ihale yapılmaksızın kiralamaya devam etmiştir. Belediyenin, kira süresi biten taşınmazlarla ilgili gerekli işlemleri mevzuatta öngörüldüğü şekilde yapması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Belediyemizin hüküm ve tasarrufu altında bulunan gayrimenkullerin kiralama işlemleri bundan sonra encümen kararı ile değil; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereği yapılmaktadır ve yapılacaktır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 9: Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği Gereğince Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin Verilen İmtiyaz Hakkının Bedelsiz ve İhale Yapılmadan Verilmesi**

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği gereğince ambalaj atıklarının beldede toplanması için verilen imtiyaz hakkının ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak*" belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmaktadır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği 24.08.2011 tarih ve 28035 Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin ambalaj atıklarının yönetimine ait genel ilkeler 5'inci maddesinde belirtilmiş maddenin birinci fıkrasının (d) ve (e) bentlerinde;

*“d) Ambalaj atığı üreticileri, ambalaj atıklarını, bağlı buldukları belediyenin ambalaj atıkları yönetim planına uygun olarak, diğer atıklardan ayrı biriktirmek ve belediyenin toplama sistemine bedelsiz vermekle yükümlüdür. Ancak, organize sanayi bölgeleri yönetimleri, organize sanayi bölgeleri bünyesinde yer alan sanayi işletmeleri ve diğer sanayi işletmeleri, satış noktaları ve alışveriş merkezleri, belediyenin yönetim sistemi dışında kalan sivil hava ulaşımına açık hava alanları ile bu hava alanları bünyesinde yer alan tüm tesisler, belediye mücavir alan sınırları dışında kalan ambalaj atığı üreticileri 23 üncü maddede belirtilen şartları sağlamaları durumunda, oluşan ambalaj atıklarını çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama ayırma tesisine veya belediyenin toplama sistemine bedelsiz şartı aranmaksızın verebilirler.*

*e) Sağlıklı bir geri kazanım sisteminin oluşturulması için ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması esastır. Ambalaj atıklarının bu Yönetmelikte tanımlanan toplama sistemi dışında bir yöntemle toplanması ve ayrılması yasaktır .”* hükmüne yer verilmiştir.

Bu süreçte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve belediyelere çeşitli görevler yüklenmiştir. Bakanlık daha çok işin koordinasyonu ve denetimi gibi konularda yetkili iken Yönetmeliğin özellikle 8 ve 24'üncü maddelerine göre belediyelerin ambalaj atıkları ile ilgili olarak birçok yetki, görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Belediyeler, ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak zorundadır. Ambalaj atıkları mevzuat gereği herkes tarafından söz konusu şirketlere ücretsiz teslim edilmek zorundadır.

Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre Bakanlığı'ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmek durumundadırlar. Türkiye'de Ambalaj Atığı toplama ve ayırma lisansına sahip çok sayıda firma bulunmaktadır.

Uygulamada belediyeler tarafından söz konusu şirketlerden birine, herhangi bir ihale yapılmadan ve imtiyaz hakkı karşılığında herhangi bir gelir elde edilmeden ambalaj atığı toplama imtiyazı verildiği ve bu şirketlerin de çift taraflı kazanç sağladığı görülmektedir. Belediyelerin, verilen bu imtiyazdan bir gelir elde etmesi gerektiği düşünülmektedir. Belediye, 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale yapmalı, lisanslı firmalar arasında rekabet ortamı sağlanmalı ve en yüksek geliri veren şirkete söz konusu imtiyaz verilmelidir.

Ceyhan Belediyesi ile Adana Geri Dönüşüm Hurda Plastik San.Tic.Ltd.Şti. arasında 18.11.2014 tarihinde yapılan 1 yıl süreli sözleşme ile söz konusu şirkete ambalaj atıklarının toplanması konusunda imtiyaz hakkı verildiği, karşılığında herhangi bir bedel alınmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu firma herhangi bir ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel ödemeksizin elde etmiş olduğu ambalaj atığı toplama yetkisi sayesinde kazanç sağlamaktadır. Ceyhan Belediyesi Ambalaj atıkları yönetimi planına göre Ceyhan İlçesinde bir yılda elde edilen atık miktarı 2664 tondur.

Sonuç olarak Ceyhan Belediyesi'nce ambalaj atıklarının toplanması için imtiyaz hakkının ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verilmesi mümkün bulunmamaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Ambalaj Atıklarının Toplanmasından gelir elde edilmesi için ihale yapılarak ve uygun rekabet koşulları sağlanarak belediyeye en uygun gelir sağlanmaya çalışılacaktır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 10: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları**

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Ceyhan belediye sınırlarında İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin varlığı tespit edilmiştir.

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

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

Kurumun yetki ve görev sınırları içinde 01.01.2015 - 31.12.2015 tarihleri arasında sadece 349 adet İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden İşyeri açma ve çalışma ruhsat harcı tahsil ettiği tespit edilmiştir. Ancak Ceyhan Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan verilere ve Kurum iç verilerine göre Ceyhan Belediyesi sınırları içinde 2015 yılı içerisinde faaliyete giren 750 aktif işyeri olduğu görülmüştür. Bu işyerlerinden 171 tanesinin ruhsat verilmesinden muaf olup, kalan 231'inin ise ruhsat verilmesi işleminin gerçekleşmediği görülmüştür.

Bu verilerden hareketle, Belediye sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan yaklaşık 580 adet işyerinin olduğu ve bunların, yaklaşık %40'ının (231 adet), ruhsatsız faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir.

Bu durum, aynı zamanda, Kurumun kontrol ve denetim konusunda yetersiz olduğunu ortaya koymakta ve mahrum kalınan harç gelirleri nedeniyle mali tabloları da olumsuz yönde etkilemektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Vergi dairesi ile koordineli olarak çalışılarak vergi mükellefiyeti tesis edilen işyerlerinin ruhsatlandırılması, denetim elemanlarımızca kontroller artırılarak ruhsatsız işyerlerinin ruhsatlandırılması çalışmaları yapılmakta ve titizlikle sürdürülmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 11: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması**

Ceyhan mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri

Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Aynı Yönetmelikte işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelikte belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmeliğe eklenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Ceyhan Belediyesi tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmemesi sonucu kurumun ciddi bir gelirden mahrum bırakıldığı, dolayısıyla mahrum kalınan bu gelire yönelik gerekli çalışmaların yapılmaya başlanması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** 27.12.2012 TARİH VE 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik ile 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olan geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmeliği uyarınca; Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı ve Bedelleri’nin Takip ve Tahsilinin Yapılması ve bu gelirle alakalı 2016 Yılı Belediye Ücret Tarifesinde yer verilmiş olup; Belediyemizin bu gelirden kazanç sağlaması için ,ilgili kurumlarla bu konudaki yazışmalar devam etmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

## **BULGU 12: Belediye Başkanınca Hazırlanması Gereken Belediye Personelinin Performans Ölçütlerinin Oluşturulmaması**

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, Belediye Başkanınca hazırlanması gereken, belediye personelinin performans ölçütlerinin hazırlanmadığı gözlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre, Belediye Başkanı personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları



meclise sunmakla görevlidir.

Kanunun 18'inci maddesinde belediye meclisinin görevlerinden biri, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 38'inci maddesinde ise belediye başkanının görev ve yetkileri kapsamında personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak olduğu belirtilmiştir.

Bahse konu Kanunun 49'uncu maddesinde de sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği ifade edilmiştir.

Bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığı, hizmetlerin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı işlevi görür.

Performans ölçümünden elde edilen bilgi; “Hedefimiz nedir?”, “Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?”, “Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?”, “Bu başarıları verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?” ve “Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimiz ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?” gibi soruların cevabını arayan yöneticilere yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlayacaktır.

Performans ölçümü, yöneticilerin organizasyonu kontrol altında tutmasını, performans için sonuç geliştirilebilmesini, vatandaş ve müşterilerin yönetimin onlara verdiği önemi yargılamalarını sağlayacak ve yöneticilere de performans gelişimi için gerekli veriyi sunacaktır.

Yine belediye kanunu ile başarılı personele ikramiye ödenmesinin öngörülmesi performans ölçümünü gerekli kılmaktadır. Eğer sonuçlar ölçülmez ise başarı ile başarısızlığı ayırımı yapılamayacağından; başarı ödüllendiremeyeceği ve başarısızlığı da tespit edemeyeceğimizden hatanın düzeltilme ihtimali de kalmamaktadır.

Belediye personeline aşağıdaki performans ölçütleri örnek olarak belirlenebilir;

- a) Hukuk Birimi için kaybedilen dava/kazanılan dava oranı,
- b) Diğer birimler için günlük vatandaşa sunulan hizmet sayısı,
- c) Vatandaşların belediyede gerçekleştirdikleri işlemlerde (imar, ruhsat vb) standartlar (ruhsat işlemleri 2 gün içinde sonuçlandırılır gibi) çerçevesinde çıkarılan dosya sayısı

Bu performans ölçütlerinin belirlenmesi ve performans ölçümü Belediye Başkanı'nın Kanundan kaynaklanan görevinin yerine getirilmesini sağlaması bir yana performans ölçütlerine dayalı olarak çalışanlara ikramiye veya toplu iş sözleşmesinden kaynaklı ilave ikramiyeler vermek, halkın taleplerine ve kamu yararına uygun etkili ve kaliteli hizmet sunmayı, vatandaş ile belediye çalışanları arasındaki işbirliğini arttırmayı, ayrıca çalışanlar açısından da verimlilik, yenilik ve yaratıcılığın geliştirilmesini teşvik edecektir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Belediye personelinin performans ölçütleri değerlendirilmesi ile ilgili çalışmalar yapılmaktadır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılmakta olduğu ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

### **BULGU 13: İç Denetçi Atamasının Yapılmaması ve İç Denetim Raporunun Düzenlenmemesi**

2015 yılı içerisinde Ceyhan Belediyesi'nde iç denetçi atamasının yapılmadığı ve iç denetim raporu düzenlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

*"İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür."*

Aynı kanunun “Kontrolün yapısı ve işleyişi” başlıklı 57'nci maddesinin 1'inci fıkrasında;

*“Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.”*

Aynı kanunun “İç Denetim” başlıklı 63'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında ;

*“İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.”*

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63'üncü maddesinde İç Denetim anlatılmış, İç denetçinin görevleri başlıklı 64'üncü maddesinde, kamu idarelerinin yıllık iç denetim programının üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanacağı ve üst yönetici tarafından onaylanacağı, Dış denetim başlıklı 68 inci maddesinde ise, dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporların, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulacağına yer verilmiştir.

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 40'ıncı maddesinde iç denetimin planı hakkında ifadelere yer verilmiş, aynı maddenin iç denetim programı başlıklı 1'inci fıkrasında ise

*“ En riskli alan ve konulara öncelik verilmek ve denetim maliyeti de dikkate alınmak suretiyle, yöneticiler ve gerektiğinde çalışanlarla görüşülerek iç denetim planıyla uyumlu bir iç denetim programı hazırlanır. Bir yıllık dönemi geçmemek üzere hazırlanacak iç denetim programlarında; denetlenecek alanlar ve konular, iç denetçilerin isimleri belirtilerek, zaman çizelgesine bağlanır. Hazırlanan iç denetim programı üst yönetici tarafından onaylanır.”* hükmü yer almıştır.

19.04.2013 ve 28623 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Tebliğinin 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında,

*“İç denetim mevzuatına uygun şekilde hazırlanan üç yıllık iç denetim planı ve yıllık denetim programı, iç denetim birimi tarafından aralık ayı başında üst yöneticiye yazılı olarak sunulur ve üst yönetici tarafından aralık ayı sonuna kadar onaylanır. İç denetim plan ve programı, aralık ayı sonunda onaylanmaması halinde onaylanmış kabul edilir ve uygulamaya konulur.”* hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde, kurumlarda iç denetim iç kontrol sisteminin oluşması, iç denetçiler de mali disiplin ve etkin bir iç kontrolün önemli bir parçası olarak öngörülmüştür. Kurumlarda iç denetçi olmasının mali disiplin ve etkin bir iç kontrolün sağlanması bakımından önemli olduğu aşikardır.

Sonuç olarak, yapılan incelemede 5018 sayılı Kanun, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Kamu İç Denetim Genel Tebliğinde belirtilen hükümler esas alınarak 2015 yılı içinde iç denetçi bulunmadığı ve iç denetim raporunun hazırlanmadığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;*** İç Denetçi kadrosuna haiz gerekli şartları taşıyan personel bulunması veya müracaatta bulunulması halinde ataması yapılacaktır.

***Sonuç olarak;*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili gerekli başvuru olması durumunda çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

#### **BULGU 14: Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Yayımlanmaması**

2015 yılına ilişkin işlemlerin incelenmesi neticesinde, kurumun kurumsal mali durum ve beklentilere ilişkin raporu yayımlamadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 30'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında:

*“Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezî yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.”* denilmektedir.

Mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin gereği olarak, Ceyhan belediyesinin ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçlarını, ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri ile faaliyetlerini kapsayan "2015 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu" nun temmuz ayı içinde ve sonrasında kamuoyuna açıklanmadığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin gereği olarak, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 30. maddesine istinaden ; Ceyhan

Belediyesinin ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçlarını, ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri ile faaliyetlerini kapsayan “2015 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu”nu kamuoyuna açıklanması için ilgili birimce gerekli çalışma yapılmaktadır.

***Sonuç olarak*** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususla ilgili yapılan değerlendirmeler kabul edilmiştir. Bulgu konusu ile ilgili çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

**8. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****CEYHAN BELEDİYESİ BİLANÇOSU**

<b>AKTİFLER</b>		<b>PASİFLER</b>	
	<b>2015(Cari Yıl)</b>		<b>2015(Cari Yıl)</b>
<b>1- DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>54.474.435,29</b>	<b>3- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>69.907.288,53</b>
<b>10 HAZIR DEĞERLER</b>	<b>2.238.407,42</b>	<b>30-KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR</b>	<b>4.636.479,99</b>
101 Alınan Çekler Hesabı	650.000,00	<b>300 BANKA KREDİLERİ HESABI</b>	4.636.479,99
102 Banka Hesabı	1.588,407,42	<b>31- KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR</b>	
109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı		<b>32 FAALİYET BORÇLARI</b>	<b>12.254.344,29</b>
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>9.085.093,84</b>	320 Bütçe Emanetleri Hesabı	12.254.344,29
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	9.085.093,84	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>3.458.281,69</b>

<b>13 KURUM ALACAKLARI</b>		330 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	1.352.321,25
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>303.358,93</b>	333 Emanetler Hesabı	2.105.960,44
140 Kişilerden Alacaklar Hesabı	303.358,93	<b>34- ALINAN AVANSLAR</b>	
<b>15 STOKLAR</b>		<b>36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>49.558.182,56</b>
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>	<b>310.000,00</b>	360 Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	1.422.317,69
162 Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	310.000,00	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	
<b>18 GELECEK AYLAARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI</b>		362 Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesa	1.861.519,01
<b>19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>42.537.575,10</b>	363 Kamu İdareleri Payları Hesabı	132.143,66
190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	<b>42.537.575,10</b>	368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Ve	46.142.202,20

<b>2- DURAN VARLIKLAR</b>	<b>36.903.751,08</b>	<b>37-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>	
<b>22 FAALİYET ALACAKLARI</b>		<b>38-GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE</b>	
<b>23 KURUM ALACAKLARI</b>		<b>39- DİĞER KISA VADELİ YABANCI</b>	
<b>24 MALİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>2.513.368,41</b>	<b>4- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	
240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	2.513.368,41	<b>40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR</b>	
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>34.390.382,67</b>	<b>41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR</b>	
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	16.083.981,74	<b>43 DİĞER BORÇLAR</b>	
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	1.000,00	<b>44 ALINAN AVANSLAR</b>	
252 BİNALAR HESABI	14.289.229,61	<b>47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>	



253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	927.526,92	<b>48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI</b>	
254 Taşıtlar Hesabı	1.861.871,20	<b>49-DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAK</b>	
255 Demirbaşlar Hesabı	3.114.727,04	<b>5- ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>21.470.897,84</b>
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI( - )	-1.887.953,84	<b>50 NET DEĞER</b>	53.682.605,28
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>		500 NET DEĞER HESABI	53.682.605,28
<b>28 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER</b>		<b>51 DEĞER HAREKETLERİ</b>	
<b>29 DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>		<b>52YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI</b>	
<b>9- NAZIM HESAPLAR</b>	<b>4.527.894,00</b>	<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>11.690.573,84</b>
<b>91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI</b>	4.527.894,00	570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	11.690.573,84
910 Teminat Mektupları Hesabı	4.527.894,00	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET</b>	<b>-47.075.684,47</b>

		SONUÇLARI	
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>95.906.080,37</b>	580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı ( - )	-47.075.684,47
		<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>3.173.403,19</b>
		590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	3.173.403,19
		591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı	
		<b>9- NAZIM HESAPLAR</b>	<b>4.527.894,00</b>
		<b>91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI</b>	<b>4.527.894,00</b>
		911 Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	4.527.894,00
		<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>95.906.080,37</b>

## FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar					GİDERİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK
	I	II	III	IV	V			
630	1					PERSONEL GİDERLERİ	11.399.994,76	11.399.994,76
630	2					SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	1.540.963,87	1.540.963,87
630	3					MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	27.100.183,46	27.100.183,46
630	5					CARI TRANSFERLER	19.790.423,94	19.790.423,94
630	7					SERMAYE TRANSFERLERİ	6.000,00	6.000,00
630	13					Amortisman Giderleri	702.003,84	702.003,84
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	3.312.264,67	3.312.264,67
							<b>63.851.834,54</b>	<b>63.851.834,54</b>

Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar					GELİRİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK
	I	II	III	IV	V			
600	1					VERGİ GELİRLERİ	12.565.955,22	12.565.955,22
600	3					TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRİ	3.143.990,77	3.143.990,77
600	4					Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	968.802,22	968.802,22
600	5					Diğer Gelirler	50.346.489,52	50.346.489,52
							<b>67.025.237,73</b>	<b>67.025.237,73</b>
<b>FAALİYET SONUÇLARI</b>							<b>3.173.403,19</b>	<b>3.173.403,19</b>

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>