



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2016

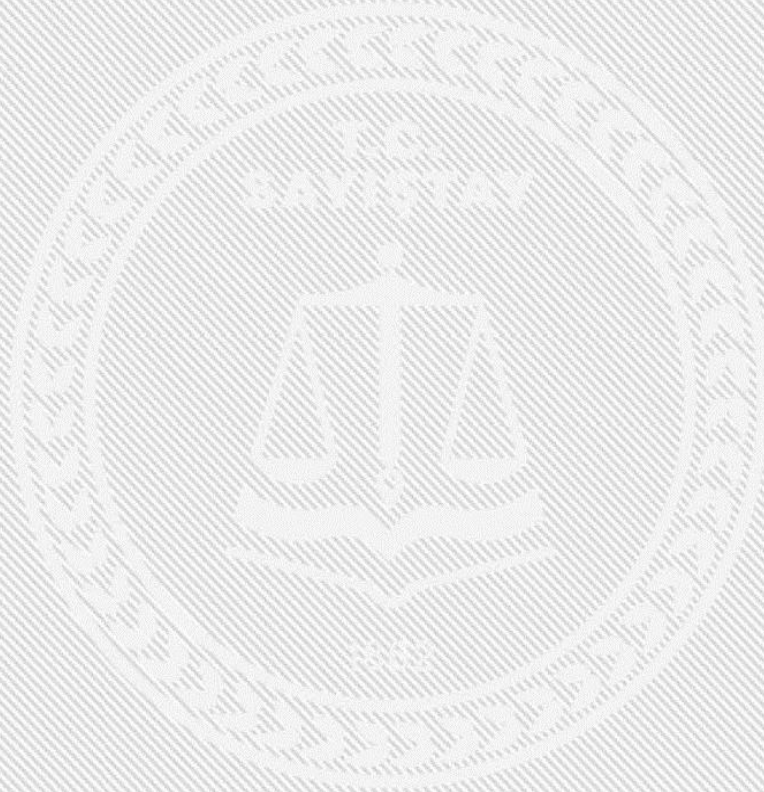


## **İÇERİK**

<b>İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>33</b>



**İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**







## 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 .....	13
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	14
8.	EKLER.....	27





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

Üsküdar Belediyesi Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemini uygulamaktadır. Muhasebe sistemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir. Kurumun 2015 yılına ilişkin mali verileri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo1: 2013-2015 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

BÜTÇE GİDERİNİN TÜRÜ	2013 YILI(TL)	2014 YILI(TL)	2015 YILI(TL)
Personel Giderleri	28.523.440,09	31.142.479,66	33.775.188,76
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.412.902,83	4.412.186,88	4.484.537,83
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	145.990.564,11	174.321.039,47	196.551.644,61
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00
Cari Transferler	29.553.664,90	28.832.891,30	28.764.146,07
Sermaye Giderleri	97.060.276,06	81.229.038,31	87.521.419,88
Sermaye Transferleri	3.821.130,60	2.649.348,42	1.603.041,38
<b>GİDERLER TOPLAMI</b>	<b>309.361.978,59</b>	<b>322.586.984,04</b>	<b>352.699.978,53</b>

Tablo 1’de gösterildiği üzere, personel, mal ve hizmet alımları giderlerindeki artışa paralel olarak bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar % 14 oranında artış göstermiştir.

**Tablo 2: 2013-2015 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

BÜTÇE GELİRİNİN TÜRÜ	2013 YILI(TL)	2014 YILI(TL)	2015 YILI(TL)
Vergi Gelirleri	128.355.146,48	152.574.318,77	161.261.326,45
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.967.882,52	20.733.512,36	22.471.132,02
Alınan Bağış ve Yardımlar ile	6.041.027,49	2.676.144,44	2.959.647,98
Diğer Gelirler	93.106.484,68	97.103.627,18	116.672.154,39
Sermaye Gelirleri	47.886.032,83	53.462.444,90	34.990.943,00
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	312.839,33	220.630,45	282.426,34
<b>TOPLAM</b>	<b>296.043.734,67</b>	<b>326.329.417,20</b>	<b>338.072.777,50</b>

Tablo 2'deki veriler dikkate alındığında, vergi gelirleri ile diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe gelirlerinin 2013 yılından 2015 yılına kadar %14 oranında artış göstermiştir. Ayrıca son üç yıllık gelir ve gider tutarlarına bakıldığında, Üsküdar Belediyesinin iki yılda giderlerinin gelirlerinden fazla olduğu görülmüştür.

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

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

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

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

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu,

güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütölen 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: Tapu Kayıtlarında Yer Alan Taşınmazların Tamamının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

Tapu kayıtlarında yer alan Kurum taşınmazlarının tamamının muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 164, 165, 166, 167, 168 ve 169 uncu maddeleri mahalli idarelere ait taşınmaz malların ilgili hesaplara nasıl kayıt edileceğini açık bir şekilde tanımlamıştır.

Yönetmelik hükümlerine göre, bütçeye gider kaydıyla satın alınan binaların maliyet bedeli, bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen bina yapımına ilişkin tutarlar binanın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olan kurum malı binalardan envanteri yapılanların tespit edilen değerleri, bedelsiz olarak kuruma intikal eden binalar tespit edilen değerleri üzerinden, bu hesapta kayıtlı tutarlar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların yılsonunda yeniden değerlemeye tabi tutulması sonucu ortaya çıkan değer artışları gayrimenkullerin takip edildiği hesaplara borç olarak kayıt edilir. Satış, bedelsiz devir, herhangi bir nedenle değer kaybı gibi durumlarda tespit edilen ve kayıtlı olan değerler taşınmaz mallara ilişkin hesaplara alacak kayıt edilir.

Belediyenin envanterine kayıtlı tüm taşınmazların muhasebe sistemine kaydedilmesi gerekmektedir. Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların tamamının muhasebe kayıtlarına alınmamasından ötürü Üsküdar Belediyesine 2015 yılında yapılmış olan şartsız bağışlama işlemi ile elde edilen 3.435.777,90 TL değerindeki arazi ve arsalar ile Üsküdar Belediyesinin 2015 yılında yapmış olduğu kamulaştırmalar ile elde edilen 2.670.742,76 TL değerindeki arazi ve arsalar ile 282.960,00 TL değerindeki binalar ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedilmemiştir.

Yine 2015 yılında yapılan 34.988.482,00 TL tutarındaki taşınmaz satışları sonucunda ilgili maddi duran varlık hesaplarından herhangi bir çıkış kaydı yapılmamıştır.

Bu durumda 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı gerçek değerlerini yansıtmamaktadır. Bu da 2015 yılı mali rapor ve

tablolarının güvenilirlik ve doğruluğunu etkilemektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Tapu kayıtlarında yer alan Kurum taşınmazlarının tamamının muhasebe kayıtlarına alınmadığının tespit edildiği belirtilmiştir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, herhangi bir düzeltme yapılmadığından Taşınmazlar hesap alanı (250 Arazi ve Arsalar hesabı, 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı) hatalı olarak 2015 yılı mali tablolarda yer almıştır. Bu sebepten dolayı, Taşınmazlar hesap alanının doğru ve güvenilir bilgi içermediği düşünülmektedir.

### **Öneri:**

Kurumun tüm arsa ve arazilerinin, yer altı ve yerüstü düzenleri ile tüm binalarının ilgili hesaplarda izlenmesi için gerekli çalışmaların bir an önce yapılması önerilir.

### **BULGU 2: Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi**

Kurum tarafından ödenen güvence bedelleri ve depozitoların 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın Niteliği" başlıklı 91'inci maddesinde, “126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı, kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ancak kurum tarafından, elektrik ve doğalgaz abonelikleri için ödenen güvence bedellerinin doğrudan gider yazılarak, 630-Giderler Hesabında elektrik alımları ve yakacak alımları olarak muhasebeleştirilmesi ve 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının hiç kullanılmaması sonucu, mali tabloların gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Uygulama Yönetmeliğine göre; 126 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabının yardımcı defter dökümünden de anlaşılacağı üzere elektrik ve doğalgaz için ödenen güvence bedelleri ve depozitolar ilgili hesaba muhasebeleştirilmeye başlanmıştır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** bulgumuzda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 3: Gelir Getirici Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek KDV Hesabı" başlıklı 137 ve 138"inci maddelerinde;

*“MADDE 137 - (1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.*

*Hesabın işleyişi*

*MADDE 138 - (1) İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda belirtilmiştir.*

*a) Borç*

*Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç, kesintiler 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar veya ilgili diğer hesaplara alacak, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak; diğer taraftan Katma Değer Vergisi dahil tutar 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.*

*b)Alacak*

*1 - Ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak kalanı, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç kalanları*



*toplamından fazla ise, söz konusu fark 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak, bu hesabın borç bakiyesi bu hesaba alacak, devreden katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına alacak; hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi ise 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedilir.*

*2 - Ay sonlarında, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamı hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, varsa devreden katma değer vergisi hesabının borç bakiyesi 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına alacak, bu hesabın borç bakiyesi bu hesaba alacak, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına borç, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarı 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedilir.”*

denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptığı faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yaptığı giderlerin Katma Değer Vergisi hariç tutarını 630 no'lu Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaplara borç, indirilecek katma değer vergisi tutarını ise 191 No'lu hesaba borç kaydetmesi gerektiği belirtilmiştir. Diğer yandan, kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri dışında kalan faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yaptıkları giderlerin ise KDV dahil tutarını 630 No'lu Hesaba ya da aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaplara borç kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Üsküdar Belediyesinin Katma Değer Vergisi tahsilatı yaptığı faaliyetleri dışında kalan faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımlarından kaynaklanan katma değer vergisini direkt giderleştirmek suretiyle 630-Giderler Hesabına borç kaydetmek yerine, 191 No'lu İndirilecek KDV Hesabında izlediği görülmüştür. Dolayısıyla 191 No'lu İndirilecek KDV Hesabının olması gerekenden 586.263,41 TL fazla çalıştığı tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “İSKİ-AYEDAŞ-İGDAŞ faturalarından Katma Değer Vergisine indirim konusu yapılmaktayken 2016 yılında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı indirim konusu hariç yukarıda sayılan kurum faturalarına indirim uygulanmamaktadır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** bulgumuzda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

#### **BULGU 4: Kalkınma Ajansı Payının 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi**

Üsküdar Belediyesi'nin, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunu'nun 19'uncu maddesinin (d) bendi gereği ödemesi gerekli olan katılım payının 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 243'üncü maddesinde ise; 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 244'üncü maddesinde; bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarlar bir taraftan 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların ise 363- Kamu İdareleri Payları Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Belirtilen yönetmelik hükmü gereğince Üsküdar Belediyesi tarafından İstanbul Kalkınma Ajansına yapılan toplam 1.426.349,24 TL ödemenin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmemesi sonucu, mali tabloların gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “2016 yılı katkı payı tahakkuk ve ödeme işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Uygulama Yönetmeliğine uygun olarak 363- Kamu İdareleri Payları Hesabında muhasebeleştirilerek izlenecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** bulgumuzda konu edilen husus İdare tarafından kabul edilerek bundan sonraki muhasebe kayıtlarının yapılmasında ilgili yönetmelik hükümlerine uyulacağı belirtilmiş olup, konu 2016 yılı denetimlerinde takip edilmeye devam edilecektir.

**BULGU 5: Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi ve Sorumlularından Tahsil Edilmemesi**

Kurumun çeşitli yıllarda hesap ve işlemlerinin Sayıştayca yargılanmasıyla tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmediği ve kurum alacağının sorumlularından tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “140 Kişilerden Alacaklar Hesabı” başlıklı kısmında:

*Hesabın niteliği*

*MADDE 99 - (1) Bu hesap, faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılır.*

*Hesaba ilişkin işlemler*

*MADDE 100 - (1) Kişilerden alacaklar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.*

*a) Kişilerden alacakların doğuşu*

*Kişilerden alacaklar hesabına alınarak takibi gereken alacaklar;*

*1 - Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlarla,*

*2 - Denetim elemanlarının yaptıkları inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenleyecekleri raporlarla,*

*ortaya çıkar.*

*b) Kişilerden alacaklar hesabına borç kaydedilecek tutarlar*

*1- Bütçe giderleri hesabına borç kaydı suretiyle ödenerek gerek yılı içinde, gerek yılı geçtikten sonra belgeler ve kayıtlar üzerinde yapılan incelemeler sonunda, fazla veya yersiz ödendiğinin anlaşılması üzerine Sayıştay ve mahkeme ilamları ile borç hükmolunan,*

*2- Denetim elemanlarının yaptıkları inceleme ve denetimler veya idare amirlerinin yaptıkları kontroller sonucunda düzenledikleri raporlarca tespit olunan,*

3- Ayniyatın çalınmasından, kaybedilmesinden, kanunsuz veya yersiz harcanmasından dolayı doğan zararlara ait olmak üzere dairelerce bildirilen miktarlarla Sayıştay ve diğer mahkemelerce bu doğrultuda hüküm altına alınan,

4- Bütçe giderleri hesabı dışındaki diğer hesaplara borç veya alacak kaydı suretiyle verildiği, alındığı veya gönderildiği halde çalınan, zayi olan, fazla veya yersiz verilen veya noksan çıkan,

5- Bütçe içi veya bütçe dışı olarak verildiği veya gönderildiği halde süresinde mahsup edilmeyen veya zimmete geçirilen avans ve krediler,

6- Tahsildar, veznedar veya bu işlerle görevlendirilmiş bulunan memur ve mutemetler tarafından alındı veya diğer resmi belgeler karşılığında tahsil edildikten sonra zimmete geçirilen veya kaybedilen,

tutarlar kişilerden alacaklar hesabına alınır.

hükümleri yer almaktadır.

Bahse konu kaydın yapılmaması sonucunda söz konusu hesabın mali rapor ve tablolarda 67.672,53 TL eksik bedelle yer almasına sebep olmuştur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7'inci maddesinde “Sorumlular ve sorumluluk halleri” belirtilmiştir.

Kanunun “Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu” başlıklı 9'uncu maddesinde; “Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da üçüncü fıkradaki hükümler uygulanır.” denilmiştir.

Kanunun “ilamların infazı” başlıklı 53'üncü maddesinde aynen; “ (1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.” hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye Başkanın Görev ve

Yetkileri” başlıklı 38'inci maddesinin f bendiyle Belediye Başkanı Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevlendirilmiştir.

Kurumun geçmiş mali yılı hesaplarının Sayıştayca yargılanması sonrasında düzenlenen ilamlarda tazmin hükmedilen tutarlar kesinleştikten sonra sorumlularca ilamın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren doksan gün içinde Kuruma ödenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde sorumlular doksan gün içerisinde rızaen ödeme yapmazlarsa bu sefer 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümlerine göre takip yapılmalıdır. İlamların yerine getirilmesini izlemekten de üst yönetici sorumludur.

Ancak kurumda kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının infazı yapılmamış ve toplam 67.672,53 TL kurum alacağı tahsil edilmemiştir. Belediye alacağının, hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9.6.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “2008/1550 Sayıştay ilamında yer alan ve tahsil edilemeyen 3-7-8-9 maddelere ilişkin olarak gerekli işlemler yapılmış olup 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmiştir.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** bulgumuzda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

#### **Öneri:**

Mevzuata uyulması ve gerekli takiplerin yapılması önerilir.

#### **BULGU 6: Satın Alınan Yazılım Lisansları ve Bunlara İlişkin Amortismanların Hatalı Muhasebeleştirilmesi**

Bilgisayar Yazılım Lisansları Alımı İhalesi kapsamında temini gerçekleştirilen yazılım lisanslarının 630 Giderler Hesabı kullanılarak muhasebeleştirildiği ve dolayısıyla söz konusu lisanslara ilişkin amortisman hesaplamalarının da yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabının niteliğinin belirtildiği 186'ncı maddesinde bu hesabın, 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 kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı niteliğinin belirtildiği 190'ncı maddesinde ise bu hesabın, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Bu nedenle; Üsküdar Belediyesi'nce KDV dahil 306.682,00 TL ödenerek alımı gerçekleştirilen bilgisayar yazılımlarının 260 Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ayrıca tamamı 2015 yılı içerisinde alınan söz konusu yazılımlara ilişkin hesaplanacak birikmiş amortisman tutarının da 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Bu durum, kurumun mali rapor ve tablolarının doğruluk ve güvenilirliğini etkilemektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Satın alınan yazılım lisansları ve bunlara ilişkin amortismanlar ilgili hesaplara işlenerek muhasebeleştirilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** bulgumuzda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Üsküdar Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 25 Maddi Duran Varlıklar (250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı), 12 Faaliyet Alacakları (126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı), 19 Diğer Dönen Varlıklar (191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı), 36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler (363 Kamu İdareleri Payları Hesabı), 14 Diğer Alacaklar (140 Kişilerden Alacaklar Hesabı) ve 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar (260 Haklar Hesabı) hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları ve Buna Bağlı Gelir Kaybı**

Kurum kayıtlarının incelenmesi neticesinde, belediye sınırlarında İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin varlığı ve buna bağlı gelir kaybı tespit edilmiştir.

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

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

Kurumun yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2015 tarihi itibarıyla 11.153 adet İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verildiği ve bu işyerlerinden İşyeri açma ve çalışma ruhsat harcı tahsil ettiği tespit edilmiştir. Ancak Üsküdar Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan verilere göre Üsküdar Belediyesi sınırları içinde 19.144 aktif işyeri olduğu görülmüştür.

Bu verilerden hareketle, Belediye sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan işyerlerinden 8000 işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir.

Bu durum, harç gelirleriyle birlikte çevre ve temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi gibi vergilerin takip ve tahsilinde eksiklikler olduğunu, kurumun kontrol ve denetim konusunda yeterli olmadığını ortaya koymakta ve mahrum kalınan gelirler nedeniyle mali tabloları da olumsuz yönde etkilemektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "İlçemizde faaliyet gösteren işyerlerinden bazıları, ilgili mevzuat gereği İlçe Belediyelerinden ruhsat alamamaktadırlar. Bu işyerlerine ruhsat verme yükümlülüğü de Büyükşehir Belediyesindedir. Bir kısım işyerleri ise; Belediyemizden ruhsat



almadan açılmakta ve bunların tespit edilmesi ve ruhsatlandırılması süreç içerisinde tamamlanmaktadır. Bazı işyerlerinin ise, ruhsatlandırılması mümkün olmayıp, mühür fekki suretiyle kullanıldıkları tespit edilenler hakkında da gerekli cezai işlem uygulanmaktadır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin ruhsatlandırılması işlemleri ve gerekli cezai işlemleri uygulamaktadır. Kurumun işyerleri ruhsatlandırma işlemleri için yeterli özeni göstermesi ve ruhsatlandırma işlemlerinin hızlandırılması gerekmektedir. Konunun, müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

### **Öneri:**

Belediye sınırlarında İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmelerin tespiti ile ilgili müdürlük bünyesinde denetim ekibi oluşturularak ruhsatlandırma çalışmalarına hız verilmelidir.

### **BULGU 2: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketin Ödenmiş Sermayesindeki Artış ve Azalışların Muhasebeleştirilmemesi**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 161’inci maddesinde 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının işleyişine ilişkin;

*“Mal ve hizmet üreten kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen karlar, bir taraftan bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak; 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.*

*Mal ve hizmet üreten kuruluş faaliyet zararlarının ödenmiş sermayesinden mahsup edilmesi halinde tutarı, bu idarelerce düzenlenen ve yetkili organlarınca onaylanan bilanço ve ayrıntılı cetvellere dayanılarak bu hesaba alacak 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.”*

hükmü yer almaktadır.

Üsküdar Belediyesinin hissedarı olduğu şirketin kar ve zararlarının ödenmiş sermayeye eklenmesi ve çıkarılması sonucu ödenmiş sermayedeki artış ve azalışların belediye tarafından 241 no'lu hesapta izlenmesi gerekirken, mali yılda bu hesaba bu konuda bir kaydın yapılmadığı tespit edilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** “2016 yılında Belediyenin hissedarı olduğu şirketin ödenmiş sermayesindeki artış ve azalışlar muhasebeleştirilecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** bulgumuzda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

**BULGU 3: Mevzuatı Gereği Nakden veya Mahsuben Tahsil Edilip İlgili Vergi Dairesine Ödenmesi Gereken Vergilerin Kanuni Süresi İçinde Ödenmemesi ve Bu Tutarların Hatalı Hesapta İzlenmesi**

Gelir Vergisi, Damga Vergisi ve Katma Değer Vergisi tevkifatının toplamından oluşan 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında kayıtlı tutarların zamanında vergi dairesine yatırılmadığı tespit edilmiştir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesi gereğince yapılan tevkifatların aynı Kanununun 98'inci maddesi gereğince ertesi ayın yirmi üçüncü günü akşamına kadar bağlı bulunulan vergi dairesine beyanname ile bildirilmesi ve 119'uncu maddesi gereğince de beyannamenin verildiği ayın yirmi altıncü günü akşamına kadar aynı vergi dairesine yatırılması,

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 15'inci maddesinde yazılı şekillerde tahsil edilen Damga Vergisi tutarlarının aynı Kanununun 22 ve 23'üncü maddeleri gereğince ertesi ayın 20'ncü günü akşamına kadar ödemenin yapıldığı yer vergi dairesine bir beyanname ile bildirilmesi ve 26'ncü günü akşamına kadar yatırılması,

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'na göre mükellefler ve vergi kesintisi yapmakla sorumlu tutulanlar tarafından bir vergilendirme dönemi içinde kesilen katma değer vergilerinin aynı Kanununun 41 ve 46'ncü maddeleri gereğince, vergilendirme dönemini takip eden ayın yirmi dördüncü günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine bir beyanname ile bildirilmesi ve aynı ayın yirmialtıncü günü akşamına kadar ödenmesi,

gerekmektedir.

Bu düzenlemelere göre, bir ay içinde yapılan vergi kesintilerinin takip eden ayın 26'ncı günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine ödenmesi gerekmektedir.

Ancak bu düzenlemelere uyulmamış ve devreden vergilerin 17.501.756,92 TL'si son ödeme günü olan 26.12.2015 tarihine kadar ilgili vergi dairesine ödenmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 236, 237, 245 ve 246'ncı maddelerine göre, mevzuatı gereği nakden veya mahsuben tahsil edilip ilgili vergi dairesine ödenmesi gereken tutarların 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin de 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Oysa yapılan incelemelerde; yılsonu itibarıyla 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabında 17.501.756,92 TL tutarının "368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına" aktarılmadığı tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "2016 yılı hatalı hesaplar düzeltilmiş olup; ödenmesi gereken vergiler kanuni süresi içerisinde ödenecektir." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** bulgumuzda belirtilen ve kamu idaresi tarafından düzeltildiği bildirilen hususa ilişkin herhangi bir belge ya da dekont sunulmamış olup, uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

#### **BULGU 4: Taşınmaz Kiralamalarında Süresi Biten Kiralamalar İçin Yeniden İhaleye Çıkılmaması**

Belediyenin sahip olduğu taşınmazların kira süresinin bitiminde Kanuna uygun hareket edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun,

1'inci maddesinde, "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.(1).*"

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.”*

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 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 kiralınması ve kiralınma sonrası yapılacak işlemleri belirlemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şağil 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 kiralınmalar encümence, üç yılı aşınlar 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. Sürenin bitiminde kiracı çıkmaz ise 5393 sayılı Kanunun 15 ve 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır.

Sayıştay Genel Kurulunun 21.01.1993 gün ve 4761/1 no'lu kararı “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 gerektiği” yönündedir. Danıştay 10. Dairesinin 19.12.1991 tarihli ve Esas 1989/2736, K. 1991/3850 sayılı kararında ise “Kira süresi dolan 2886 sayılı Kanun kapsamındaki taşınmaz malların, yeniden ihale yapılmak suretiyle kiraya verilebileceği” denildiği, 2886 sayılı Kanuna istinaden ihale yolu ile kiraya verilen yerlerde 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkındaki Kanunun uygulanamayacağı, bu nedenle ihale ile kiraya verilmiş olan gayrimenkulün kiralama süresinin bitiminde yeniden ihale yapılmaksızın kira süresinin

uzatılmasının mümkün olmadığı açıkça belirtilmiştir.

Belediye kira süresinin bitiminde kiracıya kiraladığı taşınmazı terk etmesini, aksi halde 2886 sayılı Kanununun 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 kısımla 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. Üsküdar Belediyesinin kira süresi biten taşınmazların boşaltılması ile ilgili her hangi bir işlem yapmadığı, halen bu kiracıların işyerlerini fiili olarak kullandıkları görülmüştür. Kira süresi bittiği halde kiracılar tarafından aynı yerler kullanılmaya devam edilmektedir.

Kira süresi biten taşınmazlarla ilgili gerekli işlemler zamanında ve mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Bahse konu uygulama genele yaygın olmayıp mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olan Belediye binasının altında bulunan küçük boyuttaki dükkânlar ve buna benzer düşük bedelli kiralamaları kapsamakta olup her bir dükkânın yeniden ihaleye çıkarılması; her bir dükkân için Basın İlan Kurumu aracılığıyla ilan verilmesi, ihale yapılması, tebligatların gönderilmesi, sözleşmelerin yapılması vs. işlemlerin yeniden tekrarlanmasını gerektirdiğinden zaman ve maddi kaynak harcanmasını önlemek amacıyla yeniden ihale yapılmayıp Encümen Kararı ile kira bedelleri artırılarak sözleşmenin bir yıl uzatılması şeklinde yapılmıştır.

Mülkiyeti Belediyemize ait taşınmazların kiralanması, sözleşme bitiminde yeniden ihaleye çıkarılması, kira bedellerinin tahsilatının takip edilmesi işlemlerinin yapılmasında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde gerekli hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** bulgumuzda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

**BULGU 5: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Kalması**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise "Haciz Varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Ayrıca Amme Alacakları dışında kalan ve Borçlar Kanunu'na göre tahsil edilmesi gereken Belediye alacakları hakkında yukarıda bahsi geçen kanuni süreçlerin yerine getirilebilmesi, Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için "Ödeme Emirlerini" zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerimizde Üsküdar Belediyesi tarafından yukarıda belirtilen hususlara uyulmadığı görülmüştür. Şöyle ki; İdare tarafından zamanında tahakkuk ettirilmiş ancak tahsil edilememiş olan İdare alacakları için "Ödeme Emri" düzenlenmekte ve bu işlemler Kanunda öngörülen sürelerle aykırı bir şekilde gecikmeli olarak yapılmaktadır.

Örneğin 2005 Yılında tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmeden sonraki yıllara aktarılmış çevre temizlik vergisi, ilan reklam vergisi ve eğlence vergilerinin ödeme emirlerinin çok uzun bir süre sonra 2009 Yılı'nın yedinci ayında düzenlendiği görülmüştür. Dolayısıyla zamanında

düzenlenip borçlulara gönderilmeyen ödeme emirleri nedeniyle belediyenin alacakları tahsil edilemediği gibi bu aşamadan sonra Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi gereken takibat işlemlerinin de yapılamadığı tespit edilmiştir.

Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale edilen işlemlerin ise makul süreler içinde icra müdürlüğüne yazıldığı ve icra müdürlüğünün de mevzuattaki süreçleri takip ettiği görülmüştür. Ancak bu şekilde izlenmesi gereken süreçlerin yerine getirilmesi için Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale etmesi gerekmektedir.

Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından yapılan işlemler neticesinde hala borçlu borcunu ödemiyor veya borçluya ulaşılamıyorsa artık idarenin yapması gereken, Kanunun öngördüğü şekilde alacaklı amme idaresinin o mahaldeki en büyük memuru tarafından Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğünün yerine getirilmesini sağlamasıdır.

Görüleceği üzere İdare tarafından yapılan işlemler arasındaki zaman dilimi çok açıldığı, Kanunda belirtilen sürelerle ve prosedürlere riayet edilmediği için Belediye alacakları yıllar içinde zamanında tahsil edilemeden sonraki yıllara aktarılarak gelir kaybına neden olunmuştur. Üstelik İdare tarafından 6183 sayılı Kanunun 115'inci maddesine göre Cumhuriyet Savcılığına bildirim yükümlülüğü hiç çalıştırılmadığı için İdare tarafından belli bir aşamaya kadar getirilen Belediye alacaklarının takibi tamamlanamamıştır. Dolayısıyla Belediye gelirlerinin tahakkuk ve tahsilat oranları düşük seviyelerde kalmaktadır.

Üsküdar Belediyesine ait 2015 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli olarak görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmektedir:



Açıklama	2014 Yılından Devreden Gelir Tahakkuku	2015 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	2015 Yılı Tahsilatı	2016 Yılına Devreden Tahakkuk	Tahsilat Oranı
Bina vergisi	32.470.808,70	90.217.961,11	122.688.769,81	86.118.077,01	36.570.692,80	%70,19
Arsa vergisi	12.515.683,94	37.029.231,13	49.544.915,07	34.982.891,01	14.562.024,06	%70,61
Çevre temizlik vergisi	6.178.203,63	405.048,43	6.583.252,06	2.019.691,02	4.563.561,04	%30,68
İlan reklam vergisi	408.806,82	1.093.536,30	1.502.343,12	1.120.992,81	381.350,31	%74,62
Diğer taşınmaz kira gelirleri	2.978.468,64	6.972.607,35	9.951.075,99	5.824.214,49	4.126.861,50	%58,53
<b>TOPLAM</b>	<b>54.551.971,73</b>	<b>135.718.384,32</b>	<b>190.270.356,05</b>	<b>130.065.866,34</b>	<b>60.204.489,71</b>	<b>%60,93</b>

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere tahakkuk tahsilat oranı bazı gelir kalemlerinde oldukça düşük kalmıştır. Bütçe Kesin Hesabında tahsil edilemeyen ve gelecek yıla devreden toplam gelir tahakkuku tutarı bu kalemler için 60.204.489,71 TL'dir. Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda yukarıda mezkur mevzuat hükümleri mucibince hareket edilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Belediyemize ait ödenmemiş vergi borçlarının büyük bir çoğunluğu emlak vergisi mükelleflerinden oluşmakta ve mal bildiriminde bulunulacak vergi borcunun ana kaynağı da sahip olunan bina ve arsa olması sebebiyle Cumhuriyet Savcılığına bulunulacak suç duyurusuna istinaden mükellef mal bildiriminde borca konu taşınmazı mal bildiriminde beyan ettiğinde suç duyurusu düşmekte ve netice olarak etkin bir yaptırım gücü olmamaktadır. Belediyemiz gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturan emlak vergisi mükelleflerinin tapu kayıtları üzerine haciz şerhimiz işlenmek suretiyle kamu alacağı güvence altına alınmaktadır.

Raporda belirtilen bu konu hakkında bundan sonra azami dikkat gösterilerek vergi alacağının bir an önce tahsili için etkin bir şekilde uygulanacaktır.

Yine raporda ödeme emirlerinin geç aralıklarla düzenlendiği belirtilmiş olup, bir

örnekte 2005 yılına ait tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmeden sonraki yıllara aktarılmış çevre temizlik vergisine ait ödeme emrinin 2009 yılında düzenlendiği ifade edilmiştir.

Son yıllarda; her yılın periyodik zamanlarında sistemce düzenlenen toplu ödeme emri düzenleme işlemine devam edilmekle birlikte daha öncesinde ödeme emri düzenlenmiş, ancak ilgisine tebliğ edilemediğinden tahsil edilememiş alacaklar için yeniden ödeme emri düzenleme işlemi yerine var olan ödeme emrinin tebliği cihetine gidildiği ve bundan böyle raporda belirtilen bu husus hakkında azami gayret sarf edilecektir.

Sonraki yıllara devir edilen tahakkuk-tahsilat oranının düşük olmasının ana sebebi 6552 sayılı yasa ile mükelleflere tanınan ödeme kolaylığı sebebiyle ötelenen vadelerden kaynaklıdır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup azami gayret gösterileceği belirtilmiş olsa da, konunun önemine binaen gelirlerin tahakkuk ve tahsilat oranlarındaki gelişmelerin müteakip dönemlerde denetim ekiplerince yakından takip ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

#### **BULGU 6: Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kiralanması**

Belediyeye ait taşınmazların yıllarca işgal edenlerden alınan ecrimisil ile kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e maddesine göre taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek yetkisi belediye meclisine; aynı Kanununun 34/g maddesine göre taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek yetkisi de belediye encümenine ait olup 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35 inci maddesi uyarınca, belediyelere ait taşınmazların 3. kişilere kiralanması işlemlerinin maddede sayılan ihale usullerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç

15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Ecrimisil; Hazine taşınmazının ya da bir malın sahibinin idarenin izni ve malın sahibinin rızası dışında gerçek veya tüzel kişilerce bu malı kullanmakla bir zarara uğrayıp uğramayacağı söz konusu olmaksızın bu maldan, işgal tasarruf veya her ne şekilde olursa olsun yararlanması karşılığında işgalci tarafından ödenen ve belediye tarafından tahsil edilen tazminattır. Ecrimisilin ödenmesi tahliyeyi engellemez, idarenin işgal altındaki taşınmazı her zaman 2886 Sayılı Yasanın 75'inci maddesine göre tahliye ettirmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Asıl olan kira ile idaredir. Kira geleceğe ecrimisil ise geçmişe yönelik olduğu için geleceğe yönelik ecrimisil tahakkuk ettirilemez.

Yapılan incelemede, kullanım hakkı ve/veya mülkiyeti Belediye'ye ait 307 adet taşınmazın, yıllarca ecrimisil ile fuzuli şagilin kullanımına verildiği belirlenmiştir.

2886 Sayılı Yasanın 75'inci maddesine göre fuzuli şagillerin tahliye edilip ihale suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “söz konusu taşınmazların kullanım hakkı ve tasarrufu Belediyemize ait olmakla beraber, ilgili yerler bitişik parsellerin imar planları gereği yol ve yeşil alana terkinlerinden oluşmaktadır. Bu yerler için ilgili birimlerimiz kendi yatırım programlarına alarak, kamunun kullanımına açılana kadar fuzuli şagillerin kullanımları devam etmektedir.

Belediyemizin bütçesi bu yerlerin hepsinin aynı anda plan doğrultusunda düzenlenmesi ve yatırım yapılması için yeterli olmadığından, yıllara sari programa alınmak suretiyle işlem yapılmaktadır. Bu süre zarfında Belediyemize gelir getirmesi ve kamu zararının oluşmaması adına geriye dönük işgal tazminatı alınmaktadır. Amaç, kiralama şeklinde olmayıp, kullanım süresince kullanım bedelinin tahsilini sağlamaktır.

İlgili kanun hükümleri çerçevesinde Belediyemiz gerekli hassasiyeti göstererek çalışmalarına devam etmektedir.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup

bundan sonra gerekli hassasiyeti göstererek çalışmalarına devam edeceğini belirtilmiş olsa da, bildirilen uygulamanın müteakip dönemlerde denetim ekiplerince takip edilmesi uygun olacaktır.

**BULGU 7: 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması**

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

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

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

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

Bu bağlamda yapılan incelemede, gider karşılıklarının izlenmesi amacıyla kullanılması gereken 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Ödenecek kıdem tazminatı tutarı anlık işlem yapılarak giderleştirilmektedir. 2015 yılı içerisinde toplam 1.938.351,30 TL'lik kıdem tazminatı ödemesi ihtiyatlılık ilkesi gözetilmeksizin önceden karşılık ayrılmadan giderleştirilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları kullanılmaya başlanılmıştır.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** bulgumuzda konu edilen husus İdare tarafından kabul edilerek söz konusu hesapların kullanılmaya başlandığı belirtilmiş olsa da mevcut düzeltmeler 2016 yılı içerisinde gerçekleştirilmiş olduğundan söz konusu durum 2015 yılı mali tablolarını olumsuz yönde etkilemiştir, konu 2016 yılı denetimlerinde takip edilmeye devam edilecektir.



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

İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYE BAŞKANLIĞI					
2015 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF			PASİF		
1-DÖNEN VARLIKLAR		81.194.837,76	3-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		61.161.769,11
10	Hazır Değerler	6.334.076,81	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0,00
12	Faaliyet Alacakları	65.856.109,57	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
14	Diğer Alacaklar	317.955,96	32	Faaliyet Borçları	25.053.974,77
15	Stoklar	6.638.719,35	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	8.439.461,38
16	Ön Ödemeler	2.047.976,07	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	27.655.801,32
19	Diğer Dönen Varlıklar	0,00	37	Borç ve Gider Karşılıkları	12.531,64
			38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	
<b>2-DURAN VARLIKLAR</b>		<b>224.883.822,34</b>	<b>4-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>0,00</b>
22	Faaliyet Alacakları	23.827.554,26	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	0,00
23	Kurum Alacakları	0,00	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
24	Mali Duran Varlıklar	26.213.348,04	43	Diğer Borçlar	0,00
25	Maddi Duran Varlıklar	174.842.920,04	47	Borç ve Gider Karşılığı Hesabı	0,00
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	0,00
28	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00			
29	Diğer Duran Varlıklar Hesabı	0,00			
			<b>5</b>	<b>ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>244.916.890,99</b>

50	Net Değer	61.902.627,45
52	Yeniden Değerleme Farklar.	0,00
57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	175.454.428,65
58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00
59	Dönem Faaliyet Sonuçları	7.559.834,89

<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>306.078.660,10</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>	<b>306.078.660,10</b>
----------------------	-----------------------	----------------------	-----------------------

**DİPNOT: NAZIM HESAPLAR**

900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri	433.186.460,41
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	433.186.460,41
905	Ödenekli Giderler Hesabı	352.699.978,53
906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullan	965.130,57
907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenek	965.130,57
910	Teminat Mektupları Hesabı	44.346.403,63
911	Kişilere Ait Teminat Mektupları Hesabı	44.346.403,63
920	Gider Taahhütler Hesabı	45.359.885,64
921	Gider Taahhütleri Hesabı	45.359.885,64
990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar	52.225.373,00
999	Diğer Nazım Karşılığı Hesa	52.225.373,00

**İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYE BAŞKANLIĞI 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI**

Hesap	Yardımcı	HESABIN ADI	2013	2014	2015
-------	----------	-------------	------	------	------

Kodu	Hesap		TL	TL	TL
	1				
600	01	Vergi Gelirleri	130.784.934,42	157.448.657,29	165.649.977,65
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.907.674,61	21.282.357,36	22.663.622,46
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.022.281,49	2.676.144,44	2.959.647,98
600	05	Diğer Gelirler	91.457.305,21	102.401.697,20	115.372.703,90
600	06	Sermaye Gelirleri	40.059.760,73	53.462.444,90	34.991.128,00
600	08	Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
600	09	Red ve İadeler (-)	0,00	0,00	0,00
<b>GELİRLER TOPLAMI</b>			<b>290.231.956,46</b>	<b>337.271.301,19</b>	<b>341.637.079,99</b>
630	01	Personel Giderleri	28.518.930,41	31.142.479,66	34.301.377,20
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.412.902,83	4.412.186,88	4.582.803,54
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	134.514.912,47	152.419.414,38	168.916.907,24
630	04	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00
630	05	Cari Transferler	22.549.979,52	15.980.474,05	18.970.951,28
630	06	SERMAYE GİDERLERİ	71.528.553,40	70.661.548,67	60.382.427,11
630	07	Sermaye Transferleri	3.638.334,48	2.649.348,42	1.603.041,38



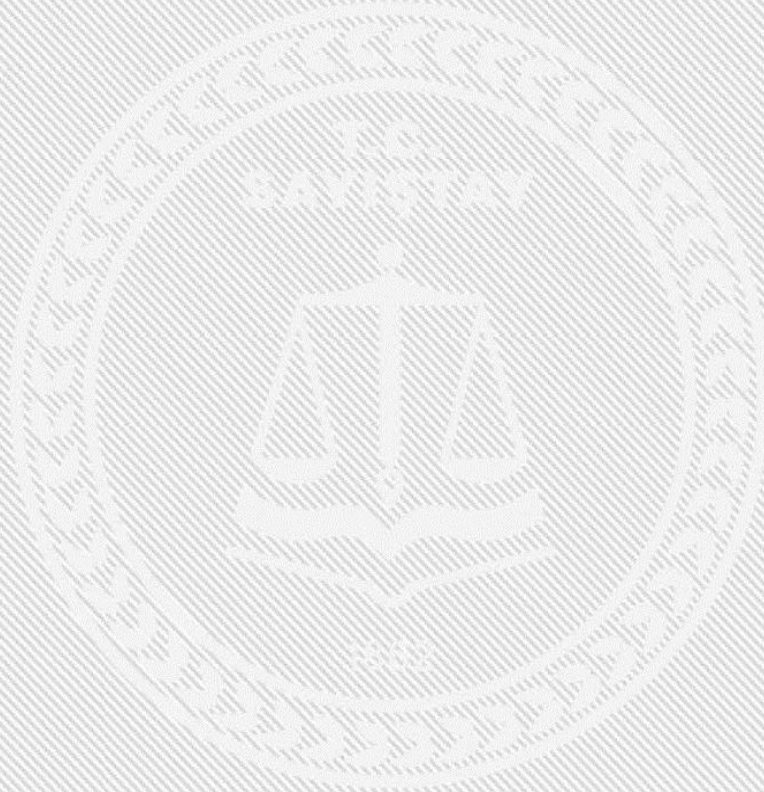
T.C. Sayıştay Başkanlığı

630	08	BORÇ VERME	0,00	0,00	0,00
630	09	YEDEK ÖDENEKLER	0,00	0,00	0,00
630	10	Sosyal Risk Ödemeleri	0,00	0,00	0,00
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,00	0,00	0,00
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	0,00	0,00	0,00
630	13	Amortisman Giderleri	5.327.337,79	3.105.983,93	1.135.801,57
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	18.775.230,98	38.716.363,08	33.472.540,01
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	0,00	0,00	0,00
630	99	Diğer Giderler		17.267.358,27	10.711.395,77
<b>GİDERLER TOPLAMI:</b>			<b>289.266.181,88</b>	<b>336.355.157,34</b>	<b>334.077.245,10</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>



**İSTANBUL ÜSKÜDAR BELEDİYESİ**  
**2015 YILI**  
**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	33
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	34
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	34
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	34
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	36
6. DENETİM BULGULARI.....	38



## 1. ÖZET

Bu rapor, İstanbul Üsküdar Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 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.

Üsküdar Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdaki belge, döküman ve sistemler denetlenmiştir:

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

Üsküdar Belediyesinin 2015 yılı performans denetimi kapsamında yapılan değerlendirmelerde;

Stratejik Planda kaynak tablosuna ve bir önceki dönem stratejik planına ilişkin değerlendirmelere yer verilmediği, Stratejik Plan ile Performans Programı arasında uyumsuzluk olduğu, Stratejik Planda yer alan ölçüm yöntemlerinin, Performans Programında yer alan ölçüm yöntemlerinden farklı olduğu, Stratejik Planda yer alan hedefe Performans Programında yer verilmediği, Faaliyet Raporunda performans hedeflerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalara yer verilmediği ve hedef gerçekleştirmelerinden bazılarının raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Üsküdar Belediyesinin performans göstergelerine ilişkin faaliyet sonuçlarını ölçmek amacıyla veri kayıt sistemi kurduğu tespit edilmiştir. Yapılan inceleme neticesinde performans göstergelerine ilişkin veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu ve sunulan verinin güvenilir olduğu sonucuna ulaşılmıştır



## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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.

## **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 gerçekleştirilmiştir.

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

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Üsküdar Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda Üsküdar Belediyesinin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planını zamanında yayımlandığı görülmüştür. Üsküdar Belediyesi, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere amaçlarını, bu amaçların altında hedef ve bu hedeflere yönelik performans göstergelerini belirlemiştir. Kurum stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini de bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir. Aynı zamanda amaç ve hedeflerin ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu değerlendirilmiştir. Ancak, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre Stratejik Planda yer alması gereken ve aşağıda belirtilen bazı temel unsurların bulunmaması nedeniyle “sunum” kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre Stratejik Planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan “kaynak tablosu” nun Planda yer almadığı görülmüştür. Stratejik Planda bir önceki dönem Stratejik Planına ilişkin değerlendirmelere yer verilmemiştir.

Üsküdar Belediyesinin 2015 yılı Performans Programı değerlendirildiğinde programın zamanında yayımlandığı görülmüştür. 2015 yılı Performans Programında Üsküdar Belediyesi, belirlediği amaçlarına yönelik yıllık hedefler belirlemiştir. Hedef ve göstergelerin ilgili ve ölçülebilir olduğu değerlendirilmiştir. Bununla birlikte ilgili ve ölçülebilir olduğu belirlenen hedef ve göstergelerin iyi tanımlandığı tespit edilmiştir. Ancak Performans Programı ile Stratejik Plan arasında bazı uyumsuzluklar olduğu görülmüştür. Stratejik Planda yer alan bazı hedeflerin Performans Programında farklı gösterge ile değerlendirildiği, Stratejik Planda yer alan ölçüm yöntemlerinin Performans Programında yer alan ölçüm yöntemlerinden farklı belirlendiği ve Stratejik Planda yer alan bir hedefe Performans Programında yer verilmediği tespit edilmiştir.

Üsküdar Belediyesinin 2015 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde raporun zamanında yayımlandığı görülmüştür. Kamu idaresinin Performans Programında yer verdiği ilgili ve ölçülebilir olarak belirlenen performans hedef ve göstergelerin faaliyet raporunda da tutarlı bir şekilde yer verdiği görülmüştür. Tutarlı olarak raporlanan hedef ve gösterge

gerçekleşmelerinin kurumun son ölçüm kaynakları ile doğrulanabilir olduğu görülmüştür. Ancak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18 inci maddesine aykırı olarak Belediye tarafından yayımlanan 2015 yılı Faaliyet Raporu'nda meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği ve Faaliyet Raporundaki göstergelerden 7 tanesine ilişkin gerçekleşme verisine yer verilmediği tespit edilmiştir.

Üsküdar Belediyesinin ilgili ve ölçülebilir olduğu tespit edilen performans göstergelerine ilişkin faaliyet sonuçlarını ölçmek amacıyla veri kayıt sistemi kurduğu tespit edilmiştir. Yapılan inceleme neticesinde performans göstergelerine ilişkin veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu ve sunulan verinin güvenilir olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### BULGU 1: Stratejik Planda “Kaynak Tablosu” nun Hazırlanmaması

Stratejik Planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan “kaynak tablosu” nun Planda yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Maliyet tablosunda gösterilen toplam maliyetlerin yıllar itibariyle hangi kaynaklardan elde edileceği ise kaynak tablosunda gösterilmelidir. Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü kaynak ihtiyacını belirlemeli ve hedeflere ait toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır. Ancak kaynak tablosuna Stratejik Planda yer verilmemiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Üsküdar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı sayfa 106 ve 107 de 2015-2019 dönemine ait stratejik amaçlar ve stratejik hedefler bazında tahmini maliyet tablosuna yer verilmiştir. Bu tablo hazırlanırken "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nda belirtilen yöntem ve uygulama esasları dikkate alınmıştır. "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" sayfa 42'de "Kuruluş Tablo 4'te belirtilen toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla Tablo 5'te gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir." denilmektedir. "Üsküdar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan"ı hazırlık çalışmaları bu esasa uygun yapılmış olup, "Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu" sayfa 43'te yer verilen "Kaynak Tablosu" analiz çalışmaları kapsamında rehberine uygun hazırlanmış fakat sonuç raporu niteliğindeki "Üsküdar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan" kitabında yer

verilmemiştir. "Kaynak Tablo"suna; "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" sayfa 44'te belirtildiği gibi, ilgili yıla ait performans programlarında yer verilmiştir.

Yapılacak olan sonraki çalışmalarda bulgu doğrultusunda hareket edilecektir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, konunun müteakip dönemlerde denetim ekiplerince yakından takip ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 2: Stratejik Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi**

28 Temmuz 2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de (Sıra No: 1) *"İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır"* ifadesi yer almaktadır.

Anılan Tebliğ uyarınca, 2015-2019 Stratejik Planında 2010-2014 Stratejik Planının uygulanmış olan yıllarına ilişkin hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık sebeplerini içeren özet değerlendirme bölümüne yer verilmesi gerekmektedir. Ancak, Stratejik Planda bir önceki dönem Stratejik Planına ilişkin bir değerlendirmeye rastlanmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Önceki dönem stratejik plana ilişkin değerlendirmeler hazırlanmış ve bu değerlendirmeler ışığında yeni dönem için stratejik plan oluşturulmuştur. Fakat bu değerlendirmelere "Üsküdar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan"ında yer verilmemiştir.

Yapılacak olan sonraki çalışmalarda bulgu doğrultusunda hareket edilecektir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, konunun müteakip dönemlerde denetim ekiplerince yakından takip ve kontrol edilmesi uygun

olacaktır.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Hedefe Performans Programında Yer Verilmemesi**

Belediyenin Stratejik Planında yer alan 5 numaralı amaca ait stratejik hedef 5.2: “Sportif faaliyetleri ve organizasyonları artırarak, sporun sağladığı faydalar konusunda toplumun her kesiminde farkındalık oluşturmak ve sporun tabana yayılmasını sağlamak.” Performans Programında hiç yer alamamaktadır.

Maliye Bakanlığının hazırladığı Performans Programı Hazırlama Rehberinde de belirtildiği gibi;

*“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin; orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanması öngörülmüştür.*

*Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.*

*Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.”*

Performans programı stratejik planların zamansal uzantısıdır. Bu nedenle performans bütçeleme ilkeleri gereği performans programlarının stratejik planlarla uyumlu hazırlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgu 4'te yer verilen sportif faaliyetler ve organizasyonlarla ilgili yapılacak olan çalışmalara Üsküdar Belediyesi 2015 Yılı Performans

Programında sayfa 66'daki "Üsküdar ilçesinde yaşayan halkımızın moral seviyesini yükseltmek ve yaşam kalitesini artırmak için sosyal ve sportif etkinlikler düzenlemek ve bu amaçla maddi manevi destek sağlamak" faaliyeti altında yer verilmiştir.

Sonraki yıllarda yapılacak olan çalışmalarda bulguda yer verilen tespite göre hareket edilecektir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, konunun müteakip dönemlerde denetim ekiplerince yakından takip ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

#### **BULGU 4: Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerinde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi**

İdare tarafından yayımlanan performans programında yer alan performans hedefleri ve göstergeler ile faaliyet raporunda yayımlanan gerçekleştirmeler karşılaştırıldığında; aşağıdaki örneklerde de görüleceği üzere performans göstergelerine ilişkin gerçekleştirmelerin bazılarının hedefin altında kaldığı bazılarının da hedefin üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Kurumun 2015 yılı Faaliyet Raporunun "Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" başlıklı bölümünde yukarıda değinilen sapmaların nedenlerine ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18 inci maddesinin "c" bendine göre; idare faaliyet raporlarının faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünün aşağıda yer alan bilgileri içerecek şekilde hazırlanması gerektiği hükme bağlanmıştır. Buna göre;

*"Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.*

*1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*



2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir”

Anılan mevzuat hükmü çerçevesinde; faaliyet raporlarının performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiş olup, Üsküdar Belediyesi tarafından yayımlanan 2015 yılı Faaliyet Raporu’nda meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği anlaşılmıştır. Faaliyet Raporlarının performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

Gösterge Adı	2015 Planlanan	2015 Gerçekleşen
Verilen Teknik Hizmet Sayısı	1500 adet	3740 adet
Verilen Yazılım Destek Hizmeti Sayısı	1600 adet	938 adet
İmar Uygulamaları Nedeniyle Satışı Gerçekleştirilen Taşınmaz Sayısı	8 adet	18 adet

**Kamu idaresi cevabında;** "Faaliyet Raporunda gerçekleştirilen faaliyetlere ve bunlara ilişkin performans hedeflerinin gerçekleşme bilgilerine detaylı olarak yer verilmiştir. Üsküdar Belediyesi 2015 Yılı İdari Faaliyet Raporunda; Stratejik Plan ve Performans Programlarında yapılması hedeflenen faaliyetlere ilişkin toplam 345 göstergeye tüm detayları ile yer verilmiştir. Gelecek yıllarda faaliyet raporunda performans hedeflerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalara bulgu doğrultusunda yer verilecektir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte olup, konunun müteakip dönemlerde denetim ekiplerince yakından takip ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 5: Faaliyet Raporunda Hedef Gerçekleşmelerinin Raporlanmaması**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18 inci maddesini "c" bendinin 2'nci fıkrasında, "*Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*" denilmektedir.

Tam açıklama ilkesi gereği, Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekmektedir.

Faaliyet Raporunda göstergelerden 7 tanesine ilişkin gerçekleşme verisine yer verilmemiştir. Örnek olarak aşağıdaki tablo sunulmuştur:

<b>Gösterge Adı</b>	<b>2015 Planlanan</b>	<b>2015 Gerçekleşen</b>
Kamu mülkiyetindeki yapılar için gerçekleşen proje sayısı	3	-
Hazırlanan eski envanter föyü sayısı	60	-

**Kamu idaresi cevabında;** "Üsküdar Belediyesi 2015 Yılı İdari Faaliyet Raporunda; Stratejik Plan ve Performans Programlarında yapılması hedeflenen faaliyetlere ilişkin toplam 345 göstergeye yer verilmiştir. Bu göstergelerden sadece 7 tanesinde 2015 yılında herhangi bir faaliyet yapılmadığı için; gerçekleşme değeri bulunmamaktadır. İlgili göstergelere ilişkin 2013 ve 2014 yıllarında faaliyetler gerçekleştirildiği ve göstergelere ilişkin yıl içerisinde sonuçlanan faaliyet olmadığını göstermek için tabloda yer verilmiştir." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** kamu idaresi cevabında, söz konusu 7 göstergeye ilişkin 2015 yılında bir faaliyet yapılmadığı için, gerçekleşme değeri olmadığını ifade etmiştir. İdare faaliyet raporunda hedef ve göstergelerin gerçekleşme oranlarına yer verilmesi mevzuat gereği olmasının yanı sıra idarenin kendi koyduğu hedeflere ne oranda ulaşabildiğini de göstermesi açısından gereklidir.

## **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.



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>