



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAYSERİ KOCASINAN BELEDİYESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

İÇERİK

| | |
|---|-----------|
| KAYSERİ KOCASINAN BELEDİYESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU | 1 |
| KAYSERİ KOCASINAN BELEDİYESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU | 41 |

KAYSERİ KOCASINAN 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..... | 4 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 4 |
| 5. | DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI..... | 5 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ | 10 |
| 7. | DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER | 11 |
| 8. | EKLER..... | 26 |

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kayseri Kocasinan 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: Kurumun Öz Gelirleri Tablosu

| | | | |
|----------|--|-----------------------|--------------|
| 1 | Vergi Gelirleri | 29.431.119,55 | 24,21 |
| 3 | Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri | 2.395.936,91 | 1,97 |
| 4 | Alınan Bağışlar Ve Yardımlar İle Özel Gelirler | 7.612.883,14 | 6,26 |
| 5 | Diğer Gelirler | 80.319.303,51 | 66,06 |
| 6 | Sermaye Gelirleri | 1.816.654,48 | 1,50 |
| 8 | Alacaklardan Tahsilat | 0,00 | |
| | 800 Bütçe Gelirleri | 121.573.897,59 | 100 |

Tabloya göre Kurumun öz gelirleri olan vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı %24,21 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden elde edilen pay ise %1,97 olmuştur. Genel bütçe gelirlerinden mahalli idarelere aktarılan payların da içerisinde yer aldığı Diğer Gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payı ise % 66,06 olmuştur.

Tablo 2: Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına Ait Veriler

| Kod | Açıklama | Tutar | Oran (%) |
|------------|--|--------------|-----------------|
| 1 | Vergi Gelirleri | 55.947,17 | 36,60 |
| 3 | Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri | 6.436,00 | 4,21 |
| 4 | Alınan Bağışlar Ve Yardımlar İle Özel Gelirler | 0,00 | 0,00 |
| 5 | Diğer Gelirler | 89.427,06 | 58,50 |

| | | | |
|---|--|-------------------|------------|
| 6 | Sermaye Gelirleri | 1.058,00 | 0,69 |
| 8 | Alacaklardan Tahsilat | 0,00 | 0,00 |
| | 810 Bütçe Gelirlerinden Ret Ve İadeler Hesabı | 152.868,23 | 100 |

Tablo 3: Bütçe Giderlerine İlişkin Veriler

| Kod | Açıklama | Tutar | Oran (%) |
|-----|------------------------------|-----------------------|------------|
| 1 | Personel Giderleri | 22.956.492,70 | 11,90 |
| 2 | SGK Prim Giderleri | 3.894.167,10 | 2,02 |
| 3 | Mal Ve Hizmet Alım Giderleri | 83.064.789,44 | 43,06 |
| 4 | Faiz Giderleri | 3.621.643,81 | 1,88 |
| 5 | Cari Transferler | 3.777.457,84 | 1,96 |
| 6 | Sermaye Giderleri | 63.218.838,85 | 32,77 |
| 7 | Sermaye Transferleri | 12.361.972,20 | 6,41 |
| 8 | Borç Verme | 0,00 | 0,00 |
| | 830 Bütçe Giderleri | 192.895.361,94 | 100 |

Tabloya göre Kurumun 2015 yılı bütçe giderlerinin % 43,06'lık kısmı mal ve hizmet alım giderleri olarak muhasebeleştirilmiştir. Sermaye giderlerinin oranı ise % 32,77 dir. Personel giderleri ise %11,90'lık bir orana ulaşmıştır.

2015 Yılı bütçesinde Gider Bütçesi 230.000.000,00 TL, Gelir Bütçesi 205.000.000,00 TL, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması (iç borçlanma) 30.000.000,00-TL. İç borçlanma ödemesi için 5.000.000,00-TL. öngörülmüştür.

Yılsonunda gerçekleşen 800- Bütçe Gelirleri Hesabı 121.421.029,36 TL, 830- Bütçe Giderleri Hesabı 192.895.361,94 TL olup aradaki fark 2015 Yılında alınan 30.000.000-TL. İç borçlanma ve 2014 Yılından devreden toplam 27.643.532,76-TL. banka bakiyesi ile finanse edilmiştir.

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 Alacaklarına Karşılık Olarak Almış Olduğu Çeklerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Kurumun tahsilat karşılığında kurum adına düzenlenmiş banka çekleri ve kişilerden alınan çeklerin muhasebe kayıtlarından izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 101 Alınan Çekler Hesabına ilişkin “*Hesaba ilişkin işlemler*” başlıklı 53'üncü maddesinde;

“(1) Kurumun yapacağı her türlü tahsilat karşılığında, kurum adına düzenlenmiş banka çekleri ve özel finans kurumlarının çekleri kabul edilir. Alınan çek, sol alt köşesinden sağ üst köşesine çizilen iki kalın paralel çizgi arasına kurumun hesabının bulunduğu bankanın adı yazılarak, çizgili çek haline getirilir. Çekin (bloke edilenler hariç) kuruma verildiği ya da bundan en çok bir gün önceki tarihte düzenlenmiş olması gerekir.

....

(3) Bankalarca bastırılacak çeklerin arkasında; matbu olarak bloke şerhine yer verilmiş ve bu şerhlerin şube yetkililerince imzalanmış olması durumunda söz konusu çekler de kurumunca blokeli çek olarak kabul edilir. Bloke şerhinde gösterilen tutarın üzerinde keşide edilen çekler ise kesinlikle kabul edilmez.

(4) Bu şekilde alınan çekler karşılığında alındı belgesi verilir ve alındı belgesinin üzerine “çekle tahsil edilmiştir” kaşesi basılır. Kuruma veya muhasebe yetkilisi mutemedine verilen çekler düzenlenecek dört nüsha teslimat müzekkeresi ile tahsil için bankaya gönderilir. Tahsil için bankaya gönderilen çekler bu hesaba yardımcı hesapları itibariyle borç ve alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “*Hesabın işleyişi*” başlıklı 54'üncü maddesinde;

“Alınan çekler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1 - Alınan çekler, bu hesaba borç, ilgili hesap veya hesaplara alacak kaydedilir.

2 - Alınan çeklerden tahsile gönderilenler yardımcı hesaplarda takibi amacıyla bu

hesaba borç ve alacak kaydedilir.

3 - Sayım sonucu fazla çıkan çek tutarları bu hesaba borç, 397-Sayım Fazlaları Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1 - Tahsile gönderilen çekler bu hesaba alacak ve borç kaydedilir.

2 - Tahsil edilmek üzere bankaya gönderilen çeklerden, bankaca takas işleminin tamamlandığı bildirilen çek tutarları bu hesaba alacak, 102 - Banka Hesabına borç kaydedilir.

3 - Sayım sonucu noksan çıkan çek tutarları bu hesaba alacak, 197-Sayım Noksanları Hesabına borç kaydedilir.

4 - Bütçe geliri karşılığı alınan çeklerden karşılıksız çıkması nedeniyle bankaca iade edilenler bir taraftan bu hesaba alacak, ilgisine göre 600-Gelirler Hesabı (yılı geçtikten sonra 630-Giderler Hesabı), 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı, ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına (yılı geçtikten sonra 810-Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına) borç, 805-Gelir Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

5 - Bütçe geliri dışında diğer tahsilat karşılığında alınan çeklerden karşılıksız çıkması nedeniyle bankaca iade edilen tutarlar bu hesaba alacak, ilgili hesap ya da hesaplara borç kaydedilir.

6 - Herhangi bir nedenle ilgisine iadesi gereken çek tutarları bu hesaba alacak, ilgili hesap veya hesaplara borç kaydedilir.” denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, idarenin 1.422.871,20 TL tutarında çek aldığı ve bu çekleri yukarıda açıklanan hükümler çerçevesinde muhasebe kayıtlarında takip etmediği görülmüştür. Alınan çeklerin, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre muhasebe kayıtlarında takip edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu konusu olan olayda belediyemiz muhasebe yetkilisince alınan mükellef çekleri Mahalli İdarelere Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 53. Maddesinde yazılı şartları taşıyan çekler değildir. Bunlar karşılıklı iyi niyet ve alacağın tahsilinin hızlandırılması adına teminat niteliğinde ve ödeneceği tarihe kadar kasada muhafaza

edilerek günü geldiğinde tahsil edilip banka ve muhasebe hesaplarına intikal ettirilen değerlerdir. Çekler mükellefle karşılıklı iyi niyet çerçevesinde olmaktadır, mükellef bir daha geri gelmemek belediyemiz ise alacağını tahsil için mesafe almak, garantilemek ve hızlandırmak amacındadır. Özel sektörde kullanılmakta olan ticari muhasebe ilkeleri çerçevesinde hareket edilse yada böyle bir hukuki zorunluluk bulunsa elbette alınan bu tür çekler muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmesi gerekirdi. Ancak yönetmelikte belirtilen şartları taşımayan ve yalnızca tahsilatın hızlandırılması maksatlı alındıkları için muhasebe kaydına gerek olmadığı düşüncesindeyiz. Yönetmelikte belirtilen şartlara uygun çek alınması halinde kaçınılmaz olarak muhasebe kayıtlarına alınmaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında alınan çeklerin Mahalli İdarelere Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 53. Maddesinde yazılı şartları taşıyan çekler olmadığı belirtilmiştir. Alınan çeklerin alacakların tahsilini hızlandırmak maksadıyla alındığı belirtilmiştir. Ancak yapılan denetimlerde alınan çeklerin alacaklarına karşılık olarak alınan çekler olduğu görülmüştür. Alacaklarına karşılık almış oldukları bu çekleri Mahalli İdarelere Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre 101 Alınan Çekler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar İçin Düzenli Olarak Amortisman Ayrılmaması

Kurumun muhasebe kayıtları incelendiğinde, yıl sonunda maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılması gereken amortisman ayırma işlemleri taşınmazlar için kullanılmamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 178 ve 179'uncu maddelerinde;

“257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)

Hesabın niteliği

MADDE 178 - (1) Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.

Hesabın işleyişi

MADDE 179 - (1) Birikmiş amortismanlar hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1 - Maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarları yıl sonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

2 - Yıl sonunda maddi duran varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların yeniden değerlemeye tabi tutulması sonucu ortaya çıkan değerlendirme artışı ilgili maddi duran varlık hesabına borç; amortisman tutarlarındaki artış bu hesaba, maddi duran varlık değer artışı ise 522-Yeniden Değerleme Farkları Hesabına alacak kaydedilir.

b) Borç

1 - Amortisman tabi tutulduktan sonra her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlık tutarlarının ayrılan amortisman tutarı bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.

2 - Yıl sonunda maddi duran varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların yeniden değerlemeye tabi tutulması sonucu ortaya çıkan değerlendirme azalışı ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; amortisman tutarlarındaki azalış bu hesaba, maddi duran varlık değer azalışı ise 522-Yeniden Değerleme Farkları Hesabına borç kaydedilir.” hükmü yer almaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliği 4’üncü maddesinde;

“Duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yöntemi uygulanır. Bu yöntem gereğince varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre (Ek: 1)’de yer alan “Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesi’nde belirlenen oranlarda her sene eşit olarak ayrılır.” hükmü yer almaktadır.

Aynı Tebliğin 8’inci maddesinde ;

“(1) Amortisman tabi her bir varlık “Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defterine” kaydedilir.

(2) Tutarları bu Tebliğde belirtilen limitleri aşmayan duran varlıklar ile 256-Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı, 260-Haklar Hesabı, 263-Araştırma ve Geliştirme Giderleri Hesabı, 264-Özel Maliyetler Hesabı, 267-Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı, 271-Arama Giderleri Hesabı ile 277-Diğer Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar Hesabında kayıtlı duran varlıklar bu deftere kaydedilmeyecektir.

(3) Tutarına bakılmaksızın taşınurların ilgili yönetmelikleri çerçevesinde taşınır kayıtlarında; taşınır kayıtlarında izlenmeyen diğer duran varlıkların (Haklar, lisanslar vb.) ise hesaplardan çıkarılincaya kadar idari kayıtlarda izlenilmesine devam edileceği tabiidir.” hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, “Duran varlıklar amortisman ve yeniden değerlendirme defteri (Örnek- 65)” başlıklı 447'inci maddesinde ise;

“(1) Duran varlıkların amortisman ve yeniden değerlemesine ilişkin bilgilerin kaydedildiği bu defter, duran varlıkların çeşitlerine göre bölümlere ayrılmak suretiyle tutulur.

(2) Kayda alınan duran varlıkların cinsi, nevi, miktarı, edinme tarihi, edinme değeri, amortisman oranı ile yeniden değerlendirme oranına ilişkin bilgiler deftere sütun başlıklarına göre kaydedilir.

(3) Kayda alınan maddi olmayan duran varlıklara ilişkin bilgiler de yukarıdaki fıkra da açıklandığı şekilde bu deftere sütun başlıklarına göre kaydedilir.

(4) Maddi duran varlığın maliyetine eklenmesi gereken onarım ve değişiklik yapılması durumunda, maddi duran varlık yeni satın alınmış gibi değerlendirilerek onarım ve değişikliğin hangi duran varlıkla ilgili olduğu defterin “cinsi ve nevi” sütununda belirtilmek suretiyle kaydedilir.

(5) Daha sonraki yıllara ait amortisman ayırma ve yeniden değerlendirme işlemlerine ilişkin bilgiler, duran varlıklar tamamen amorti edilene kadar defterin sayfalarında yer alan ilgili sütunlara kaydedilerek izlenir.

(6) Kayıttan düşülmesi gereken maddi duran varlıklar defterin “satış veya terkin tarihi” sütununa, satıldığı veya terkin edildiği belirtilmek suretiyle kaydedilir” hükmü yer almaktadır.

Kayseri Kocasinan Belediyesi envanterinde bulunan taşınmazlar için ayrılan 9.077.991,21 TL amortismanın güncellenerek Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğine uygun şekilde düzenlenmesi ve mevzuat hükümlerine aykırılığın giderilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemiz birimlerince kullanılmakta olan bilgisayar otomasyon programında taşınmaz kayıtlarıyla ilgili menü ayrı olarak düzenlenmiştir. Belediyemiz taşınmazlarının bu menüye düzenli olarak girilmesi gerekmektedir. Bununla ilgili sistem oluşturulmuş olup bundan böyle amortisman ayırma işlemi düzenli olarak yapılacaktır.

Sonuç olarak Buluguda belirtilen hususlarla ilgili gerekli düzeltmelerin yapılacağı söylenmiş olup maddi duran varlıklarla ilgili yapılması gereken amortisman ayırma işlemi 31.12.2015 bilançosunda yapılmamıştır. Dolayısıyla idarenin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı gerçeği yansıtmamaktadır.

Bulguda belirtilen hususların düzeltilip düzeltilmediği müteakip denetimlerde izlenecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kayseri Kocasinan Belediyesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 101 Alınan Çekler ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Asfalt Bitümleri Teslim Alınmadan Tüpraş Kredi Açılarak Ön Ödeme Yapılması

Kayseri Kocasinan Belediyesi'nin TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)' tan yapmış olduğu Bitüm (Asfalt Bitümü) alımlarında, teslimat yapılmadan ilgili firmaya kredi açılmak suretiyle ön ödemelerin yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön ödeme" başlıklı 35 inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir." denilmektedir. Ayrıca ön ödemeye ilişkin usul ve esasların ise Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği ifade edilmiştir.

Bu amaçla, 21/01/2006 Tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazete'de "Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmış ve söz konusu Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde ise ön ödeme; *"İlgili mevzuatında öngörülen hallerde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme"* şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "Ön ödeme şekilleri ve uygulaması" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, yukarıda yer verdiğimiz ve 5018 sayılı Kanunun 35'inci maddesinin birinci fıkrasında ifadesini bulan tanıma aynen yer verilmiş olup, beşinci fıkrasında ise kredinin, mutemetler adına banka veya aynı idareye hizmet veren muhasebe birimi nezdinde açtırılabileceği ve mutemetlerin imza örneğinin, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Açılan kredilerin ilgililere ödenmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise;

"Nezinde mutemet adına kredi açılan banka veya muhasebe birimi, mutemedin vereceği kredi ödeme talimatında gösterilen yere veya alacaklıya doğrudan ödeme yapar."

Mutemet tarafından, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben;

a) Kredi banka nezdinde açılmış ise hesap numarası, muhasebe birimi nezdinde açılmış ise muhasebe biriminin adı,

b) Ödemenin yapılacağı kişinin adı (tüzel kişilerde unvanı), vergi kimlik numarası ve varsa banka hesap numarası,

c) Ödenecek tutar,

d) Mutemedin adı, soyadı, unvanı, dairesi ve düzenlenme tarihi,

bilgilerini içeren bir kredi ödeme talimatı düzenlenir ve imzalanarak hak sahibine verilir.

İhale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Bakanlıkça belirlenenlere yapılacak ön ödemelerde kredi tutarı, doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılabilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan, 08/03/2007 Tarih ve 26456 sayılı Resmi Gazetede de Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün “Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliği” yayımlanmıştır.

Söz konusu Tebliğin “Kredi şeklinde yapılacak ön ödemeler” başlıklı beşinci bölümünde;

“(1) Harcama yetkilisi tarafından kredi şeklinde ön ödeme yapılması uygun görülen giderler ile avans sınırlarını aşan giderler için kredi açılabilir. Kredi mutemede nakden verilmez veya şahsi hesabına aktarılmaz.

(2) Harcama yetkilisi mutemedi, mal veya hizmetin alındığı kişi veya kuruluşa ödeme yapılması için, adına kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben Ek-2'deki kredi ödeme talimatını düzenler. Banka veya muhasebe birimince, kredi ödeme talimatında belirtilen tutar şartlar oluştuğunda alacaklının kendisine veya yetkili temsilcisine ödenir ya da varsa banka hesabına aktarılır.

(3) İhale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Ek-3'deki listede gösterilenlere yapılacak ön ödemelerde ise kredi tutarı doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılacaktır.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen kanun, yönetmelik ve tebliğ hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kredi açmak suretiyle yapılacak ön ödeme iki şekilde olmaktadır. Bunlardan ilki ve asıl

olanı, harcama yetkilisi mutemedi adına banka nezdinde kredi açılması ve malın veya hizmetin teslim alınması ile birlikte mutemedin mal veya hizmetin alındığı kişi veya kuruluşa ödeme yapılması için, adına kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben Genel Tebliğe ekli Ek-2'deki kredi ödeme talimatını düzenlemesi ve nihayetinde bankanın kredi ödeme talimatına uygun bir şekilde hak sahibine ödeme yapmasıdır. İkincisi ise, daha istisnai bir uygulama olup, mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden yine tebliğe ekli Ek-3'deki listede gösterilenlere kredi tutarının doğrudan gönderilmesidir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Genel Tebliğe ekli “*Satınalmalar için açılan kredilerde paranın doğrudan banka hesaplarına aktarılması uygun görülen kuruluşlar listesi*” başlıklı “EK-3”;

“Devlet Malzeme Ofisi ve aşağıda sayılan kuruluşlardan yapılacak mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırılacak kredilerde, kredi karşılığı nakit doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılacaktır.

Aşağıdaki kuruluşlar veya bağlı müesseselerinden özelleştirilmeleri tamamlananlar listeden çıkarılmış sayılır.”

1. *Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu ve Müesseseleri (kömür alımları için),*
2. *Türkiye Taşkömürü Kurumu ve Müesseseleri (taşkömürü alımları için),*
3. *Türkiye Elektrik Üretim, İletişim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ile Müesseseleri (elektrik enerjisi alımları için),*
4. *Orman İşletme Müdürlükleri (yakacak odun, tomruk ve kereste alımları için),*
5. *Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü (pul alımları, posta ücret makinesine bağlanacak krediler dahil, abone ve hizmet bedelleri hariç),*
6. *Türkiye şeker Fabrikaları A.Ş. ve Müesseseleri,*
7. *Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu ve müesseseleri ile bağlı ortaklıkları (bizzat ürettikleri silah, mühimmat, harp araç ve gereçleri ve bunların bakım, onarım, revizyon ve imalinde kullanılan malzeme ile patlayıcı maddeler için),*
8. *Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü (resmi mühür ve soğuk damga için),*
9. *Kamu İhale Kurumu (ilan giderleri için),*
10. *Elektronik kartlara yükletilecek doğalgaz ve su alımlarına ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak ödemeler.”olarak belirtilmiştir denilmektedir.*

Yukarıdaki listede yer verilen kuruluşlar kamuya ait kuruluşlar olup, bunlardan özelleştirilenlerin bu listeden çıkarılacağı ifade edilmiştir. Diğer bir deyişle, mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırılacak kredilerde, kredi karşılığı nakdin doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılması, yalnızca kamu kuruluşlarına tanınmış bir imtiyazdır. Bu ön ödeme

yöntemiyle, bir nevi, mal ve hizmet teslim alınmadan ilgili kuruluşa karşılıksız kredi kullandırılmış olunmaktadır. Dolayısıyla istisnai bir yöntem olup, yalnızca kamu kuruluşlarına tanınmış bir haktır. Tebliğ eki “EK-3” te özelleştirilenlerin bu listeden çıkarılmış sayılacağı belirtilmesi de bu nedenledir.

Yapılan incelemelerde, TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)’ tan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’ nun “*Doğrudan temin*” başlıklı 22 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında (İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.) yapılan bitüm alımları nedeniyle yapılan ödemelerde, yukarıda mevzuatına yer verdiğimiz ve açıklamaya çalıştığımız, yalnızca kamu kuruluşlarından yapılan alımlara özgü istisnai bir uygulama olan ön ödeme yönteminin kullanıldığı, mal alınmadan ilgili kuruluşa doğrudan nakit göndermek suretiyle kredi açıldığı görülmüştür. Diğer bir ifade ile; İlişkili kredi/avans açılmasına ilişkin muhasebe işlem fişlerinin incelenmesinde, bir kamu kuruluşu olmayan ve yukarıda yer verilen Genel Tebliğ eki “EK-3” te yer verilmeyen TÜPRAŞ’a, bitümler teslim alınmadan doğrudan hesabına nakit geçmek suretiyle kredi açıldığı, teslimatların ise kredi açıldıktan sonraki bir aylık süre zarfında peyderpey yapıldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ’ e ekli listede yer almayan ve özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)’ a yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde 4.685.000,00 TL kredi açılmak suretiyle ön ödemelerde bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Bilindiği üzere ülkemiz sınırları içerisinde bitüm üretim ve satışı yalnızca Tüpraş tarafından yapılmaktadır. Adı geçen kuruluş bu konuda tekel konumunda bulunduğu idarelerce yapılan alımlar 4734 Sayılı Devlet İhale Kanununun 22/a maddesi kapsamında yapılabilmektedir. Tüpraşla tüm kamu kurum ve kuruluşları ön ödeme yöntemiyle alış yapmakta ve bu yıllardır bu şekilde süregelmekte olup yeni bir uygulama söz konusu değildir. Kaldı ki; tenkit konusu madde dayanağı olan 21.01.2006 gün ve 26056 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in kapsam başlıklı 2. Maddesinde “Bu Yönetmelik, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak ön ödemelere ilişkin usul ve esasları kapsar. “ hükmü bulunmaktadır. Mahalli idareler 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre genel yönetim kapsamında idarelerden olup merkezi yönetim kapsamında değildir. Dolayısıyla yönetmelik ve tebliğle yapılan düzenlemeler kapsam maddesinde belirtilen idareleri bağlamaktadır.

Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğine uygun hareket ettikleri sürece mevzuata aykırı herhangi bir durum söz konusu olmayacaktır.

Halen tüm kamu kuruluşlarınca uygulanan ve meri mevzuatta cevaz verilen ön ödeme usulüyle bitüm alınmasına devam edilmekte olup yılsonu itibarıyla ilgili şirketle tüm mahsuplaşmalar yapılmakta eksik kısım tarafımızca kapatılmakta fazla kısım ise hesabımıza gönderilmektedir.

Sonuç olarak Yapılan incelemelerde, TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)’ tan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’ nun “*Doğrudan temin*” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında (İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.) yapılan bitüm alımları nedeniyle yapılan ödemelerde, yukarıda mevzuatına yer verdiğimiz ve açıklamaya çalıştığımız, yalnızca kamu kuruluşlarından yapılan alımlara özgü istisnai bir uygulama olan ön ödeme yönteminin kullanıldığı, mal alınmadan ilgili kuruluşa doğrudan nakit göndermek suretiyle kredi açıldığı görülmüştür. Diğer bir ifade ile; İlişkili kredi/avans açılmasına ilişkin muhasebe işlem fişlerinin incelenmesinde, bir kamu kuruluşu olmayan ve yukarıda yer verilen Genel Tebliğ eki “EK-3” te yer verilmeyen TÜPRAŞ’a, bitümler teslim alınmadan doğrudan hesabına nakit geçmek suretiyle kredi açıldığı, teslimatların ise kredi açıldıktan sonraki bir aylık süre zarfında peyderpey yapıldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ’e ekli listede yer almayan ve özel bir kuruluş olan TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)’a yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde kredi açılmak suretiyle ön ödemelerde bulunulmaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Kayseri Büyükşehir Belediyesi’nden Kocasinan İlçe Belediyesi’ne Aktarılması Gereken Otopark Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerin Aktarılmaması

Kocasinan Belediye’sinde yapılan denetimlerde, Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen otopark yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden Kocasinan Belediye’sine aktarılması gereken payların aktarılmadığı görülmüştür.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun “*Büyükşehir Ve İlçe Belediyelerinin Görev Ve Sorumlulukları*” başlıklı 7’nci maddesinde,

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

(...)

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

(...)” denilerek meydan ve benzeri yerlerde bulunan araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek görevleri büyükşehirlerde Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir.

Mezkur Kanun'un *“Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri”* başlıklı 23’üncü maddesinde; *“Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:*

(...)

f) 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.

(...)” denilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyeleri işlettiği, işlettiği veya kiraya verdiği bu otopark yerlerinden elde ettiği gelirlerin %50’sini nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtacaktır. Ancak, Kocasinan Belediyesi'nde yapılan denetimlerde Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından aktarılması gereken bu payların Kocasinan Belediyesi'ne aktarılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Kayseri Büyükşehir Belediyesince işletilen otoparklardan mevzuat gereği belediyemize aktarılması gereken miktarın ödenmesi için adı geçen kuruma bildirimde bulunulmuş ve payların en kısa sürede ödeneceğine dair cevap alınmıştır. Bundan sonra bu tür gelirlerin takip ve tahsili için gerekli hassasiyet gösterilecektir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Kayseri Büyükşehir Belediyesiyle ilgili gerekli yazışmaların yapıldığı belirtilmiş olup alacaklar için gerekli takibatın yapılacağı belirtilmiştir.

Konu mütakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Kocasinan Belediyesi Tarafından Tahsil Edilmesi Gereken Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Kayseri Büyükşehir Belediyesi Tarafından Alınması

Kocasinan Belediyesi'nde yapılan denetimlerde, Kocasinan Belediyesi'nin gelir kalemi olan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu" başlıklı 34'üncü maddesinde,

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir." denilerek elektrik ve havagazı tüketim vergisinin konusu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Mükellef ve Sorumlu" başlıklı 35'inci maddesinde,

"Elektrik ve Havagazı tüketenler, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisini ödemekle mükelleftirler."

20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Organize sanayi bölgelerinde tüketilen elektrik enerjisinin vergisini organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş öder." denilerek elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşların, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Mezkûr kanunun "Beyan ve Ödeme" başlıklı 39'uncu maddesinde

"Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Elektrik ve havagazı işleri bütçesi içinde yer alan belediyeler bu hükümden müstesnadır." denilerek elektrik enerjisini

tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi belirtilen sürede belediyeye ödemek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Kocasinan ilçe sınırları içerisinde tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergilerinin, bu vergileri tahsil eden kuruluşlar tarafından Kocasinan Belediyesi'ne aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemizce tahsil edilmesi gerekirken Kayseri Büyükşehir Belediyesince mevzuata aykırı olarak tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisinden adı geçen kurumca tahsil edilen miktarın tarafımıza ödenmesi için bildirimde bulunulmuş ve en kısa sürede geri ödeneceğine dair cevap alınmıştır. Bundan sonra bu tür gelirlerin takip ve tahsili için gerekli hassasiyet gösterilecektir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Kayseri Büyükşehir Belediyesiyle ilgili gerekli yazışmaların yapıldığı belirtilmiş olup alacaklar için gerekli takibatın yapılacağı belirtilmiştir.

Konu mütakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Vergi Ziyat Cezalarında Uzlaşma Komisyonu Kurulmadan Uzlaşmaya Gidilmesi

Kocasinan Belediyesi'nde yapılan denetimlerde emlak vergi ziyalarında yapılan uzlaşmaların herhangi bir komisyon kurulmadan yapıldığı görülmüştür.

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "*Vergi Ziyat*" başlıklı 341'inci maddesinde;

"Vergi ziyat, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder.

Şahsi, medeni haller veya aile durumu hakkında gerçeğe aykırı beyanlar ile veya sair suretlerle verginin noksan tahakkuk ettirilmesine veya haksız yere geri verilmesine sebebiyet vermek de vergi ziyat hükmündedir.

Yukardaki fıkralarda yazılı hallerde verginin sonradan tahakkuk ettirilmesi veya tamamlanması veyahut haksız iadenin geri alınması ceza uygulanmasına mani teşkil etmez." denilerek vergi ziyatın tanımı yapılmıştır.

Kanunun “*Vergi Ziyayı Cezası*” başlıklı 344’üncü maddesinde;

“341 inci maddede yazılı hallerde vergi ziyasına sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesilir.

Vergi ziyasına 359 uncu maddede yazılı fiillerle sebebiyet verilmesi halinde bu ceza üç kat, bu fiillere iştirak edenlere ise bir kat olarak uygulanır.

Vergi incelemesine başlanılmasından veya takdir komisyonuna sevk edilmesinden sonra verilenler hariç olmak üzere, kanuni süresi geçtikten sonra verilen vergi beyannameleri için bu madde uyarınca kesilecek ceza yüzde elli oranında uygulanır.” denilerek vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde uygulanacak vergi ziyayı miktarı belirtilmiştir.

Kanunun “*Uzlaşmanın Konusu, Kapsamı, Komisyonlar Ve Şekli*” başlıklı Ek 1’inci maddesinde;

“Mükellef tarafından, ikmalen, re’sen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi ziyayı cezalarının (359 uncu maddede yazılı fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde tarh edilen vergi ve kesilen ceza ile bu fiillere iştirak edenlere kesilen ceza hariç) tahakkuk edecek miktarları konusunda, vergi ziyasına sebebiyet verilmesinin kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten ya da 369 uncu maddede yazılı yanılmadan kaynaklandığının veya bu Kanunun 116, 117 ve 118 inci maddelerinde yazılı vergi hataları ile bunun dışında her türlü maddi hata bulunduğu veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi durumunda, idare bu bölümde yer alan hükümler çerçevesinde mükellefler ile uzlaşabilir. Uzlaşma konusu verginin matrah farkları itibariyle bölünebildiği durumlarda uzlaşma sadece toplam matrah farkının bu bölümüne isabet eden vergi kısmı için de yapılabilir. Uzlaşma talebi vergi ihbarnamesinin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yapılır. Uzlaşmanın vaki olmaması veya temin edilememesi halinde yeniden uzlaşma talebinde bulunulamaz. Uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağa idarenin nihai teklifi yazılır. Mükellef dava açma süresinin sonuna kadar teklif edilen vergi ve cezayı kabul ettiğini yazılı olarak bildirirse bu takdirde uzlaşma sağlanmış sayılır. Mükellef, uzlaşma görüşmelerinde, bağlı olduğu meslek odasından bir temsilci ve 3568 sayılı Kanuna göre kurulan meslek odasından bir meslek mensubu bulundurabilir.

Sürekli, geçici ve merkezi uzlaşma komisyonlarının teşkili, uzlaşmaya müracaat etmeye yetkili olanların belirlenmesi, uzlaşmanın şekli, uzlaşmaya konu edilebilecek vergi,

resim ve harçların belirlenmesi, uzlaşma komisyonlarının yetkileri, uzlaşmanın yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir. İl özel idareleri ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar için bu yönetmelik İçişleri Bakanlığınca hazırlanır.

Maliye Bakanlığı vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergilerde tarhiyat öncesi uzlaşma yapılmasına izin verebilir.” denilerek belediyelerde yapılacak uzlaşmaların İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelik çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir.

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Ek 1'inci maddesine dayanılarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanan “Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliği” 01.08.2003 tarih ve 25186 Sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin, “Uzlaşma Komisyonlarının Yetkisi” başlıklı 5'inci maddesinde;

“Vergi Usul Kanununun değişik Ek 1 inci maddesi ile bu Kanunun kapsamına giren il özel idareleri ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlardan hangilerinde uzlaşma yoluna gidilebileceği ve uzlaşma komisyonlarının uzlaşabilecekleri vergi, resim ve harç miktarının üst sınırının tayini hususunda İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Bakanlığa tanınan bu yetkiye dayanılarak uzlaşma komisyonlarının uzlaşabilecekleri vergi, resim ve harç miktarlarının üst sınırı genel tebliğler ile belirlenir.” denilerek uzlaşmaya İçişleri Bakanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yönetmeliğin, “Uzlaşma Komisyonlarının Teşkili” başlıklı 6'ncı maddesinde, “Uzlaşma komisyonları;

İl özel idareleri bütçesine giren vergi, resim ve harçlar için il özel idarelerinde valinin görevlendireceği genel sekreter veya genel sekreter yardımcısının başkanlığında, vali tarafından mali hizmetler biriminden seçilecek iki memur üyeden,

Belediye bütçesine giren vergi, resim ve harçlar için; büyükşehir belediyesinde başkanın görevlendireceği genel sekreter, genel sekreter yardımcısı veya daire başkanının başkanlığında, belediye gelir şube müdürü, diğer belediyelerde ise başkanın veya görevlendireceği başkan yardımcısının başkanlığında mali hizmetler müdürü, mali hizmetler müdürü olmayan yerlerde muhasebeci ile belediye encümenince mali hizmetler biriminden seçilecek bir memur üyeden müteşekkil üçer üyeden, kurulur.

Bu komisyonlar üyelerinin tamamının katılımıyla toplanırlar ve çoğunlukla karar verirler.

Komisyon başkan ve üyelerinin herhangi bir nedenle görevlerinin başında bulunmamaları halinde, vekalet edenler komisyonda görev yaparlar.” denilerek belediyelerde uzlaşmanın, başkanın veya görevlendireceği başkan yardımcısının başkanlığında mali hizmetler müdürü, mali hizmetler müdürü olmayan yerlerde muhasebeci ile belediye encümenince mali hizmetler biriminden seçilecek bir memur üyeden müteşekkil üçer üyeden meydana gelen bir komisyon marifetiyle yapılabileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik hükümlerinde de açıkça belirtildiği gibi belediyelerde uzlaşma yapılabilmesi için bir komisyon kurulması gerekmektedir. Ancak Kocasinan Belediyesi tarafından emlak vergilerine ilişkin olarak vatandaşlarla yapılan uzlaşmalarda herhangi bir komisyon kurulmadan uzlaşmaya gidildiği görülmüştür. Kocasinan Belediyesi tarafından yapılan bu uzlaşmalar yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemizde emlak vergilerine ilişkin olarak Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde uzlaşma komisyonu kurulmuş olup, komisyon kurulduğuna dair yazılar ekte sunulmuştur. Bundan böyle vergi ziyai cezalarında uzlaşma komisyonu aracılığı ile uzlaşma sağlanacaktır.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak kurum tarafından gerekli düzenlemelerin yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu hususlar müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Vergi Ziyai Cezalarının Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliğine Aykırı Olarak Silinmesi

Kocasinan Belediyesi'nde yapılan denetimlerde, herhangi bir komisyon kurulmadan yapılan emlak vergi ziyai uzlaşmalarında uzlaşma kapsamındaki vergi ziyalarının bir kısmının hiçbir hukuki gerekçesi olmadan silindiği görülmüştür.

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun “Cezalar” başlıklı 331'inci maddesinde;

“Vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenler, bu kitapta yazılı vergi cezaları (vergi ziyai cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılırlar.” denilerek

vergi ile ilgili ödevlerini yerine getirmeyenler hakkında vergi ziyai ve usulsüzlük cezaları uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr kanunun “*Vergi Ziyai*” başlıklı 341’inci maddesinde,

“Vergi ziyai, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder.

Şahsi, medeni haller veya aile durumu hakkında gerçeğe aykırı beyanlar ile veya sair suretlerle verginin noksan tahakkuk ettirilmesine veya haksız yere geri verilmesine sebebiyet vermek de vergi ziyai hükmündedir.

Yukardaki fıkralarda yazılı hallerde verginin sonradan tahakkuk ettirilmesi veya tamamlanması veyahut haksız iadenin geri alınması ceza uygulanmasına mani teşkil etmez.” denilerek vergi ziyainın tanımı yapılmıştır.

Kanunun “*Vergi Ziyai Cezası*” başlıklı 344’üncü maddesinde,

“341 inci maddede yazılı hallerde vergi ziyasına sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyai cezası kesilir.

Vergi ziyasına 359 uncu maddede yazılı fiillerle sebebiyet verilmesi halinde bu ceza üç kat, bu fiillere iştirak edenlere ise bir kat olarak uygulanır.

Vergi incelemesine başlanulmasından veya takdir komisyonuna sevk edilmesinden sonra verilenler hariç olmak üzere, kanuni süresi geçtikten sonra verilen vergi beyannameleri için bu madde uyarınca kesilecek ceza yüzde elli oranında uygulanır.” denilerek vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde uygulanacak vergi ziyai miktarı belirtilmiştir.

Kanunun “*Vergi Ziyai, Usulsüzlük ve Özel Usulsüzlük Cezalarında İndirme*” başlıklı 376’ncı maddesinde,

“İkmalen, re’sen veya idarece tarh edilen vergi veya vergi farkını ve aşağıda gösterilen indirimlerden artakalan vergi ziyai, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarını mükellef veya vergi sorumlusu ihbarnamelerin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde ilgili vergi dairesine başvurarak vadesinde veya 6183 sayılı Kanunda belirtilen türden teminat göstererek vadenin bitmesinden itibaren üç ay içinde ödeyeceğini bildirirse:

1. Vergi ziyayı cezasında birinci defada yarısı, müteakiben kesilenlerde üçte biri,
 2. Usulsüzlük veya özel usulsüzlük cezasının üçte biri;
- İndirilir.

Mükellef veya vergi sorumlusu ödeyeceğini bildirdiği vergi ve vergi cezasını yukarıda yazılı süre içinde ödemez veya dava konusu yaparsa bu madde hükmünden faydalandırılmaz.

Yukarıdaki hükümler vergi aslına tabi olmaksızın kesilen usulsüzlük cezaları hakkında da uygulanır.” denilerek vergi ziyayı ve usulsüzlük cezalarında yapılacak indirimler belirtilmiştir.

Kanunun “Uzlaşmanın Konusu, Kapsamı, Komisyonlar Ve Şekli” başlıklı Ek 1’inci maddesinde,

“Mükellef tarafından, ikmalen, re’sen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi ziyayı cezalarının (359 uncu maddede yazılı fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde tarh edilen vergi ve kesilen ceza ile bu fiillere iştirak edenlere kesilen ceza hariç) tahakkuk edecek miktarları konusunda, vergi ziyasına sebebiyet verilmesinin kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten ya da 369 uncu maddede yazılı yanılmadan kaynaklandığının veya bu Kanunun 116, 117 ve 118 inci maddelerinde yazılı vergi hataları ile bunun dışında her türlü maddi hata bulunduğu veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi durumunda, idare bu bölümde yer alan hükümler çerçevesinde mükellefler ile uzlaşabilir. Uzlaşma konusu verginin matrah farkları itibariyle bölünebildiği durumlarda uzlaşma sadece toplam matrah farkının bu bölümüne isabet eden vergi kısmı için de yapılabilir. Uzlaşma talebi vergi ihbarnamesinin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yapılır. Uzlaşmanın vaki olmaması veya temin edilememesi halinde yeniden uzlaşma talebinde bulunulamaz. Uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağa idarenin nihai teklifi yazılır. Mükellef dava açma süresinin sonuna kadar teklif edilen vergi ve cezayı kabul ettiğini yazılı olarak bildirirse bu takdirde uzlaşma sağlanmış sayılır. Mükellef, uzlaşma görüşmelerinde, bağlı olduğu meslek odasından bir temsilci ve 3568 sayılı Kanuna göre kurulan meslek odasından bir meslek mensubu bulundurabilir.

Sürekli, geçici ve merkezi uzlaşma komisyonlarının teşkili, uzlaşmaya müracaat etmeye yetkili olanların belirlenmesi, uzlaşmanın şekli, uzlaşmaya konu edilebilecek vergi, resim ve harçların belirlenmesi, uzlaşma komisyonlarının yetkileri, uzlaşmanın yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir. İl özel

idareleri ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar için bu yönetmelik İçişleri Bakanlığınca hazırlanır.

Maliye Bakanlığı vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergilerde tarhiyat öncesi uzlaşma yapılmasına izin verebilir.” denilerek belediyelerde yapılacak uzlaşmaların İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelik çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir.

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Ek 1'inci maddesine dayanılarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanan “Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliği” 01.08.2003 tarih ve 25186 Sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin “Uzlaşma Komisyonlarının Yetkisi” başlıklı 5'inci maddesinde;

“Vergi Usul Kanununun değişik Ek 1 inci maddesi ile bu Kanunun kapsamına giren il özel idareleri ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlardan hangilerinde uzlaşma yoluna gidilebileceği ve uzlaşma komisyonlarının uzlaşabilecekleri vergi, resim ve harç miktarının üst sınırının tayini hususunda İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Bakanlığa tanınan bu yetkiye dayanılarak uzlaşma komisyonlarının uzlaşabilecekleri vergi, resim ve harç miktarlarının üst sınırı genel tebliğler ile belirlenir.” denilerek uzlaşmaya İçişleri Bakanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bakanlığa tanınan yetkiye dayanılarak uzlaşma komisyonlarının uzlaşabilecekleri vergi, resim ve harç miktarlarının üst sınırını belirlemek için “İl Özel İdareleri ve Belediyeler Uzlaşma Tebliği” 29.06.2004 tarih ve 25507 Sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tebliğin, “Uzlaşma Komisyonlarının Yetkileri” başlıklı II. bölümünde,

“Vergi Usul Kanununun değişik Ek 1 inci maddesi ile Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliği'nin 5 inci maddesinde; uzlaşma komisyonlarının uzlaşabilecekleri vergi, resim ve harç miktarının üst sınırının tayini hususunda Bakanlığımız yetkili kılınmıştır.

Bakanlığımız, kendisine tanınan bu yetkinin uzlaşma komisyonlarınca kullanılmasını uygun görmüştür. Bu nedenle, il özel idareleri ve belediyelerce ikmalen, re'sen veya idarece tarh ve tebliğ edilen vergi, resim ve harç asıllarına ilişkin olarak özel kanunlarında belirtilen kanuni hadlerin altına düşmemek kaydıyla vergi asılları ile bunlara ilişkin olarak kesilecek

vergi ziyat cezaları konusunda uzlaşmaya uzlaşma komisyonları yetkilidir.” denilerek uzlaşma tutarının ne oranda belirleneceği yetkisi uzlaşma komisyonlarına bırakılmıştır.

Yönetmelik ve tebliğ hükümleri de göz önüne alındığında uzlaşma yapılabilmesi için öncelikle bir uzlaşma komisyonu kurulması gerekmektedir. Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kurulan bu uzlaşma komisyonu daha sonra tebliğdeki hükümleri de göz önüne alarak mükelleflerle uzlaşmaya gidebilecektir.

Ancak Kocasinan Belediyesi’nde yapılan denetimlerde, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca tahsil edilmesi gereken bina ve arazi vergilerinin tahsil edilememesi neticesinde oluşan vergi zıyalarının uzlaşma komisyonu kurulmadan uzlaşma kapsamına alındığı ve uzlaşma yapılırken de bazı yıllara ait vergi zıyalarının silinip uzlaşma kapsamına dahi alınmadığı görülmüştür. Bu durum yönetmelik ve tebliğ hükümlerine aykırı olduğu gibi Kocasinan Belediyesi’nde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca tahsil edilmesi gereken bina ve arazi vergilerinin zamanında tahsil edilememesi sonucu oluşan vergi zıyalarının tespitini de güçleştirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Vergi ziyat cezaları Mahalli İdareler Uzlaşma Yönetmeliğine uygun olarak silinmeye başlanmıştır.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak kurum tarafından gerekli düzenlemelerin yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu hususlar müteakip denetimlerde izlenecektir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****31.12.2015 TARİHLİ BİLANÇO**

| AKTİF HESAPLAR | | 2014 | 2015 | PASİF HESAPLAR | | 2014 | 2015 |
|----------------|--|---------------|---------------|----------------|---|---------------|---------------|
| | | TL | TL | | | TL | TL |
| I | DÖNEN VARLIKLAR | 59.775.133,22 | 38.782.543,94 | III | KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR | 14.199.139,85 | 45.787.114,09 |
| A | HAZIR DEĞERLER | 29.018.515,98 | 4.157.288,57 | A | KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR | 4.308.109,11 | 9.445.708,58 |
| 1 | KASA HESABI | 0,00 | 0,00 | 1 | BANKA KREDİLERİ HESABI | 4.308.109,11 | 9.445.708,58 |
| 2 | ALINAN ÇEKLER HESABI | 0,00 | 0,00 | 2 | KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 3 | BANKA HESABI | 27.643.532,76 | 2.891.872,77 | 3 | CARİ YILDA ÖDENECEK TAHVİLLER HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 4 | VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-) | 0,00 | 0,00 | 4 | FİNANSAL KİRALAMA İŞLEMLERİNDEN BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 5 | PROJE ÖZEL HESABI | 0,00 | 0,00 | 5 | ERTELENMİŞ FİNANSAL KİRALAMA BORÇLANMA MALİYETLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 6 | DÖVİZ HESABI | 0,00 | 0,00 | 6 | KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 7 | DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-) | 0,00 | 0,00 | B | KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR | 0,00 | 0,00 |
| 8 | DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI | 0,00 | 0,00 | 1 | CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 9 | BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI | 1.374.983,22 | 1.265.415,80 | C | FAALİYET BORÇLARI | 3.109.784,61 | 22.529.767,41 |
| B | MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR | 0,00 | 0,00 | 1 | BÜTÇE EMANETLERİ HESABI | 3.109.784,61 | 22.529.767,41 |
| 1 | MENKUL VARLIKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | 2 | BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 2 | DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | D | EMANET YABANCI KAYNAKLAR | 1.147.213,14 | 2.614.995,54 |
| C | FAALİYET ALACAKLARI | 24.957.704,98 | 29.290.686,21 | 1 | ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI | 806.236,16 | 1.132.746,58 |

T.C. Sayıştay Başkanlığı

| | | | | | | | |
|---|---|---------------|---------------|---|--|--------------|--------------|
| 1 | GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI | 289.692,00 | 199.102,15 | 2 | EMANETLER HESABI | 340.976,98 | 1.482.248,96 |
| 2 | GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI | 22.249.966,55 | 28.364.479,38 | E | ALINAN AVANSLAR | 0,00 | 0,00 |
| 3 | GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI | 2.164.007,00 | 480.723,25 | 1 | ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 4 | Verilen Depozito ve Teminatlar Hs. | 243.639,43 | 246.381,43 | 2 | ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 5 | DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI | 10.400,00 | 0,00 | F | ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER | 2.700.666,02 | 3.220.213,08 |
| D | KURUM ALACAKLARI | 0,00 | 0,00 | 1 | ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI | 867.138,34 | 1.300.510,09 |
| 1 | KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | 2 | ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI | 290.617,32 | 451.748,89 |
| 2 | TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI | 0,00 | 0,00 | 3 | FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI | 184.599,67 | 120.767,06 |
| E | DİĞER ALACAKLAR | 130,00 | 3.083,94 | 4 | KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI | 22.211,22 | 11.087,57 |
| 1 | KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI | 130,00 | 3.083,94 | 5 | VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI | 1.336.099,47 | 1.336.099,47 |
| F | STOKLAR | 1.844.672,18 | 1.540.951,13 | G | BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI | 0,00 | 1.982.926,06 |
| 1 | İlk Madde ve Malzemeler | 1.844.672,18 | 1.540.951,13 | 1 | KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI | 0,00 | 1.982.926,06 |
| 2 | TİCARİ MALLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | 2 | DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 3 | DİĞER STOKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | H | GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKULARI | 2.933.366,97 | 5.993.503,42 |
| G | ÖN ÖDEMELER | 628.898,12 | 504.113,40 | 1 | GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 1 | İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 | 2 | GİDER TAHAKKUKLARI HESABI | 2.933.366,97 | 5.993.503,42 |

| | | | | | | | |
|----|---|----------------|----------------|----|---|---------------|---------------|
| 2 | PERSONEL AVANSLARI HESABI | 0,00 | 0,00 | I | DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR | 0,00 | 0,00 |
| 3 | BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI | 450.240,48 | 504.113,40 | 1 | HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 4 | AKREDİTİFLER HESABI | 0,00 | 0,00 | 2 | SAYIM FAZLALARI HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 5 | MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI | 178.657,64 | 0,00 | 3 | DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 6 | PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLER HESABI | 0,00 | 0,00 | IV | UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR | 31.379.729,94 | 62.989.102,81 |
| 7 | DOĞRUDAN DIŞ PROJE KREDİ KULLANIMLARI AVANS VE AKREDİFLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 | A | UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR | 25.017.482,04 | 44.853.146,53 |
| H | GELECEK AYLARA AİT GİDERLER | 4.248,00 | 13.404,80 | 1 | BANKA KREDİLERİ HESABI | 25.017.482,04 | 44.853.146,53 |
| 1 | GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI | 4.248,00 | 13.404,80 | 2 | KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| I | DİĞER DÖNEN VARLIKLAR | 3.320.963,96 | 3.273.015,89 | 3 | TAHVİLLER HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 1 | DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI | 3.320.963,96 | 3.273.015,89 | 4 | FİNANSAL KİRALAMA İŞLEMLERİNDEN BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 2 | İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI | 0,00 | 0,00 | 5 | ERTELENMİŞ FİNANSAL KİRALAMA BORÇLANMA MALİYETLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 3 | SAYIM NOKSANLARI HESABI | 0,00 | 0,00 | 6 | UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| II | DURAN VARLIKLAR | 142.491.329,46 | 221.706.945,06 | B | UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR | 0,00 | 0,00 |
| A | MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR | 0,00 | 0,00 | 1 | DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 1 | MENKUL VARLIKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | C | DİĞER BORÇLAR | 0,00 | 0,00 |
| 2 | DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | 1 | ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |

T.C. Sayıştay Başkanlığı

| | | | | | | | |
|---|--|----------------|----------------|---|--|----------------|----------------|
| B | FAALİYET ALACAKLARI | 971.114,53 | 247.224,10 | 2 | KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 1 | GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI | 62,00 | 69.573,32 | D | ALINAN AVANSLAR | 0,00 | 0,00 |
| 2 | GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI | 935.052,53 | 140.149,26 | 1 | ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 3 | DİĞER FALİYET ALACAKLARI HESABI | 36.000,00 | 37.501,52 | 2 | ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| C | KURUM ALACAKLARI | 0,00 | 0,00 | E | BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI | 0,00 | 7.429.018,00 |
| 1 | KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | 1 | KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI | 0,00 | 7.429.018,00 |
| D | MALİ DURAN VARLIKLAR | 17.882.036,81 | 32.850.491,42 | 2 | DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 1 | MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI | 8.500.145,77 | 9.826.386,38 | F | GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI | 6.362.247,90 | 10.706.938,28 |
| 2 | MAL VE HİZMET ÜRETEK KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI | 9.381.891,04 | 23.024.105,04 | 1 | GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI | 0,00 | 0,00 |
| E | MADDİ DURAN VARLIKLAR | 123.638.178,12 | 188.609.229,54 | 2 | GİDER TAHAKKUKLARI HESABI | 6.362.247,90 | 10.706.938,28 |
| 1 | ARAZİ VE ARSALAR HESABI | 94.394.665,22 | 98.158.339,21 | G | DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR | 0,00 | 0,00 |
| 2 | YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI | 11.992.612,75 | 65.516.825,74 | 1 | DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 3 | BİNALAR HESABI | 2.937.752,46 | 11.379.890,53 | V | ÖZKAYNAKLAR | 156.687.592,89 | 151.713.272,10 |
| 4 | Tesis, Makine ve Cihazlar | 7.795.547,60 | 7.630.843,80 | A | NET DEĞER HESABI | 64.291.000,56 | 88.510.135,73 |
| 5 | Taşıtlar Grubu | 9.243.683,81 | 9.615.231,35 | 1 | NET DEĞER HESABI | 64.291.000,56 | 88.510.135,73 |
| 6 | Demirbaşlar Grubu | 3.169.450,40 | 4.206.277,83 | B | YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI | 25.214,11 | 25.214,11 |

| | | | | | | | |
|-----|---|-----------------------|-----------------------|-----|---|-----------------------|-----------------------|
| 7 | HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI | 0,00 | 0,00 | 1 | YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI HESABI | 25.214,11 | 25.214,11 |
| 8 | BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-) | -9.106.174,16 | -12.206.710,51 | C | GEÇMİŞ YILLAR FAALİYET SONUÇLARI | 83.697.072,46 | 71.282.036,50 |
| 9 | YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI | 3.210.640,04 | 4.308.531,59 | 1 | GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI | 83.697.072,46 | 71.282.036,50 |
| 10 | YATIRIM AVANSLARI HESABI | 0,00 | 0,00 | D | GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI | 0,00 | 0,00 |
| F | MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR | 0,00 | 0,00 | 1 | GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-) | 0,00 | 0,00 |
| 1 | HAKLAR HESABI | 804.692,54 | 804.692,54 | E | DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI | 8.674.305,76 | -8.104.114,24 |
| 2 | ÖZEL MALİYETLER HESABI | 0,00 | 0,00 | 1 | DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI | 8.674.305,76 | 0,00 |
| 3 | BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-) | -804.692,54 | -804.692,54 | 2 | DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-) | 0,00 | -8.104.114,24 |
| G | GELECEK YILLARA AİT GİDERLER | 0,00 | 0,00 | | | | |
| 1 | GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI | 0,00 | 0,00 | | | | |
| H | DİĞER DURAN VARLIKLAR | 0,00 | 0,00 | | | | |
| 1 | ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI | 178.239,11 | 203.319,35 | | | | |
| 2 | DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI | 0,00 | 0,00 | | | | |
| 3 | BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-) | -178.239,11 | -203.319,35 | | | | |
| | TOPLAM | 202.266.462,68 | 260.489.489,00 | | TOPLAM | 202.266.462,68 | 260.489.489,00 |
| 9 | NAZIM HESAPLAR | 0,00 | 0,00 | 9 | NAZIM HESAPLAR | 0,00 | 0,00 |
| 90 | ÖDENEK HESAPLARI | 0,00 | 0,00 | 90 | ÖDENEK HESAPLARI | 0,00 | 0,00 |
| 900 | GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 | 900 | GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 |

| | | | | | | | |
|-----|--|----------------|----------------|-----|--|----------------|----------------|
| 901 | BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 | 901 | BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 905 | ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI | 0,00 | 0,00 | 905 | ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 906 | MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI | 178.657,64 | 0,00 | 906 | MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 907 | MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI | 0,00 | 0,00 | 907 | MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI | 178.657,64 | 0,00 |
| 91 | NAKİT DIŞI TEMİNATLAR VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HS. | 0,00 | 0,00 | 91 | NAKİT DIŞI TEMİNATLAR VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HS. | 0,00 | 0,00 |
| 910 | TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI | 7.713.838,05 | 11.468.471,68 | 910 | TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 911 | TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 | 911 | TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI | 7.713.838,05 | 11.468.471,68 |
| 912 | KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI | 0,00 | 0,00 | 912 | KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 913 | KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 | 913 | KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 92 | TAAHHÜT HESAPLARI | 0,00 | 0,00 | 92 | TAAHHÜT HESAPLARI | 0,00 | 0,00 |
| 920 | GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI | 17.564.963,79 | 4.281.361,37 | 920 | GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 921 | GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI | 0,00 | 0,00 | 921 | GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI | 17.564.963,79 | 4.281.361,37 |
| 922 | KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 | 922 | KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI | 0,00 | 0,00 |
| 923 | KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI | 0,00 | 0,00 | 923 | KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI | 0,00 | 0,00 |
| | | | | | | | |
| | GENEL TOPLAM | 227.723.922,16 | 276.239.322,05 | | GENEL TOPLAM | 227.723.922,16 | 276.239.322,05 |

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

| Hesap Kodu | Yardımcı Hesap Kod.1 | GİDERİN TÜRÜ | 2015 | Hesap Kodu | Yardımcı Hesap Kod.1 | GELİRİN TÜRÜ | 2015 |
|------------|----------------------|--|-----------------------|------------|----------------------|---|-----------------------|
| | | | TL | | | | TL |
| Hesap Kodu | Yardımcı Hesap | | | Hesap Kodu | Yardımcı Hesap | | |
| 630 | | GİDERLER HESABI | 131.835.458,80 | 600 | | GELİRLER HESABI | 123.731.344,56 |
| 630 | 01 | Personel Giderleri | 32.364.027,17 | 600 | 01 | Vergi Gelirleri | 33.306.311,80 |
| 630 | 02 | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 3.898.576,69 | 600 | 02 | DENEME | 0,00 |
| 630 | 03 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 57.462.624,13 | 600 | 03 | Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 2.374.735,59 |
| 630 | 04 | Faiz Giderleri | 5.582.735,83 | 600 | 04 | Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 7.612.883,14 |
| 630 | 05 | CARİ TRANSFERLER | 2.447.317,16 | 600 | 05 | Diğer Gelirler | 80.437.414,03 |
| 630 | 07 | Sermaye Transferleri | 676.083,60 | 600 | 06 | Sermaye Gelirleri | 0,00 |
| 630 | 11 | Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri | 0,00 | 600 | 08 | Alacaklardan Tahsilat | 0,00 |
| 630 | 12 | Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler | 111.116,67 | 600 | 09 | Red ve İadeler (-) | 0,00 |
| 630 | 13 | Amortisman Giderleri | 3.125.616,59 | 600 | 11 | Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri | 0,00 |
| 630 | 14 | Taşınırların Gider Hesabı | 25.800.603,75 | | | | |
| 630 | 20 | Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler | 366.757,21 | | | | |
| 630 | 99 | Diğer Giderler | 0,00 | | | | |
| | | GİDERLER TOPLAMI | 131.835.458,80 | | | GELİRLER TOPLAMI | 123.731.344,56 |
| | | FAALİYET SONUCU (+/-) | -8.104.114,24 | | | | |

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>

KAYSERİ KOCASINAN BELEDİYESİ
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

| | |
|--|----|
| 1. ÖZET..... | 41 |
| 2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU | 41 |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU..... | 42 |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 42 |
| 5. GENEL DEĞERLENDİRME | 43 |
| 6. DENETİM BULGULARI..... | 46 |

1. ÖZET

Bu rapor, Kayseri Kocasinan Belediyesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 Sayılı Sayıştay 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.

Kayseri Kocasinan Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans Bilgisinin Denetimi çerçevesinde Kayseri Kocasinan belediyesine ait 2012-2016 yılları Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporunun, yasalarca belirlenen süre ve tanımlamalara uygun olarak hazırlandığı ve kamuya sunulduğu, dolayısıyla kurumun raporlama gereklilikleri açısından görevini yerine getirdiği anlaşılmıştır.

Performans bilgisinin içeriğine yönelik olarak yapılan incelememizde, raporumuzun “5.GENEL DEĞERLENDİRME” ve “6.DENETİM BULGULARI” bölümünde açıklanan ve üzerinde durulması gereken bazı hususlar tespit edilmiştir. Ayrıca güvenilir ve doğru bilgi üretecek bir veri kayıt sisteminin oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 yansıtmamasından; 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 çerçevede, Kayseri Kocasinan Belediyesi'nin yayımladığı 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Kayseri Kocasinan Belediyesinin yayımladığı 2012-2016 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.

Kayseri Kocasinan Belediyesi'nin denetimimize esas teşkil eden her üç dökümanı yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sürecin daha sağlıklı işleyişine katkı vermek amacıyla, kritik önemdeki bazı değerlendirmelerimiz aşağıda yer belirtilmiştir.

1- Kamu Kurumlarına 5018 Sayılı Yasa İle Getirilen Bu Yükümlülüklerin Yeterince İçselleştirilmediğini ve Daha İyi Yönetimin Araçları Olarak Görülmekten Ziyade Bu Dokümanların Hazırlanması İşlerinin Salt Yasal Yükümlülükler Konusu Olarak Ele Alındığını Göstermektedir.

Stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu çıktılarını üreten performans ölçümü sisteminin öncelikli amacı; kurumların mevzuata uyum, verimlilik, tutumluluk, etkinlik, şeffaflık, dürüstlük ve etik ilkeleri çerçevesinde vatandaşa daha iyi hizmet etmelerine, bu doğrultudaki misyon ve vizyonlarının gerçekleşmesine yönelik amaç ve hedeflerine ulaşmalarına, amaç ve hedeflerine ulaşmalarının önündeki engelleri belirlemelerine ve gerekli önlemleri almalarına yardımcı olmaktır. Söz konusu dokümanların hayat verdiği sistem, kurumların daha iyi yönetilmelerinin bir aracıdır. Bu nitelikleriyle, performans ölçüm sisteminin başta kurum yöneticileri olmak üzere tüm kurum çalışanlarınca benimsenmesi ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için en önemli koşuldur. Kurum stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun hazırlanmasında sorumlulukları bulunan personelin tüm iyi niyetli çalışmalarına karşın sistemin yararlı sonuçlar üretebilmesi için alınması gereken ciddi bir mesafe olduğu da görülmektedir. Performans yönetimi sistem ve araçlarının başarıyla uygulanmasının öncelikle bir kültür değişimini gerekli kıldığı gerçekliği karşısında göreceli olarak kadro ve donanım kısıtlılığı olan idarelerin kat etmeleri gereken mesafe oldukça fazladır.

Stratejik Plan ve Performans Programına, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ile Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan metinlerin aynen aktarılmış olması bile

bu dokümanları hazırlamanın sadece yasal bir zorunluluğun yerine getirilmesi faaliyeti olarak algılandığının göstergesidir. Stratejik Planlama Kılavuzu ile Performans Programı Hazırlama Rehberi kurumlara söz konusu belgeleri hazırlama aşamasında ne yapmaları gerektiği konusunda yol gösteren dokümanlardır. Dolayısıyla, yapılması gereken; bu dokümanlarda yer alan bilgileri kendi dokümanlarımıza aktarmak değil, söz konusu kılavuz ve rehberler başta olmak üzere bu alana ilişkin bilgi ve uygulamaların özümseren kurumsal sahiplenmenin oluşturulmasıdır.

2- Stratejik Planlama-Performans Programı-Bütçe İlişkisinin Sağlıklı Biçimde Kurulması Sistemin Önemli Unsurlarından Biridir.

Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da maliyetlendirme konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp daha sonra toplam bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

Bu nedenle daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçelemede bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansiyacak, belediye meclisince uygun görülmeyen maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir. Bu karşılıklı geri bildirimler, vatandaş temsilcileri olarak kaynak/yetki kullanma yetkisi devreden Meclis'in bu dokümanlara iradesini paralel bir şekilde yansıtabilmesini sağlayacaktır. Bu etkileşim çerçevesinde gözden kaçırılmaması gereken husus stratejik plan-bütçe ilişkisi içerisinde asli belirleyici rolün stratejik plana ait olduğu gerçeğidir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” 2. Bölümünde de belirtildiği üzere stratejik planlama ve performans programı süreci sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

Performans programlarının hazırlanmasında da bu defa stratejik plan saptamalarına

uygun olarak ilgili yıl performans hedefleri plan dönemine dağıtılacak, yıllık bütçe çalışmaları ile de hedef-kaynak bağlantısı kurulacaktır.

Sonuç olarak; Kayseri Kocasinan Belediyesi, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirmektedir. Süreç sorumluları konuya samimiyetle yaklaşarak özverili çalışmalara dayalı çıktılar üretmişlerdir. Sistem planlama yönüyle genel olarak başarılıdır. Sistemin "*ölçüm*" ayağı ise gelişmeye açık bir alandır ve şüphesiz performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine koşturarak gelişmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren “Maliyet Tablosu” Hazırlanmadığı ve Ancak Bu Maliyetlerin Karşılanaacağı Kaynakları Gösteren “Kaynak Tablosu” Hazırlanmadığı

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Maliyetlendirme” başlıklı 6’ncı bölümünde;

“Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir.” denilmektedir.

Kurumun Tablo 4’te belirtilen toplam maliyetleri, elde edeceği kaynaklarla karşılaştırması maksadıyla, yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği hususundaki tahmini Tablo 5’te gösterilen kaynak tablosundan yararlanmak suretiyle gerçekleştirilebileceği ve öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmemesi halinde yapılabilecek düzenlemelerin neler olduğu da aynı bölümde açıklanmıştır.

Kılavuzun maliyetlendirmeye ilişkin bu açıklamalarına rağmen, stratejik planda “Maliyet Tablosu” hazırlandığı ancak “Kaynak Tablosu” nun bulunmaması, kurumun öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin kaynak hususunda hem karar alıcılara hem de kamuoyuna yeterli bilgi sunulmaması ve stratejik amaç ve hedeflerin kurumun imkânları ile ilişkilendirilmediği anlamına gelmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemiz 2012-2016 Stratejik Planı hazırlanırken Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu esas alınmış ve kılavuz ekinde mevcut tüm tablolar doldurulduğu halde planın son hali verilirken maliyetlendirme tablosundan sonra eklenmesi gereken kaynak tablosu hazırlanmasına rağmen sehven eklenmesi unutulmuş ve meclisten

geçmiştir. Yeni hazırlanmakta olan 2017-2021 yıllarını kapsayan stratejik planımızda bu hata düzeltilmiş ve kaynak tablosu eklenmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta 2012-2016 Stratejik Planı hazırlanırken maliyetlendirme tablosundan sonra eklenmesi gereken kaynak tablosu hazırlanmasına rağmen sehven eklenmesi unutulmuş ve meclisten geçirildiği belirtilmiştir. Yeni hazırlanmakta olan 2017-2021 yıllarını kapsayan stratejik planımızda bu hata düzeltilmiş ve kaynak tablosu eklendiği belirtilmiştir.

BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Stratejik Hedeflerin Ölçülebilir Olmaması

Stratejik planda belirlenen bazı stratejik hedeflerin performans göstergeleri tanımlanmamış ve göstergelerin tanımlanmamış olmasına karşın stratejik hedefler de sayısal olarak ifade edilmediği için ölçülemez olduğu tespit edilmiştir.

Örneğin aşağıda görüldüğü üzere, stratejik hedefe ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek için göstergeler tanımlanmamıştır. Aynı zamanda stratejik hedeflerde de ölçmeye yönelik ifadelere yer verilmemiştir.

Tablo 1: Stratejik Hedeflerin Performans Göstergelerinin Tanımlanmaması

| Stratejik Hedefler | Performans Göstergesi |
|---|------------------------------|
| Toplumsal dayanışmanın artırılması | ----- |
| İlçe değerlerinin korunması, ürünlerin tanıtılması, spor, kültür, iktisadi ve sosyal hayata destek ve eğitime katkı sağlanması | ----- |
| Tarihi, kültürel ve mimari özelliklere sahip yapılar korunarak çevresel ve estetik değerler doğrultusunda çağdaş kentleşmeyi sağlamak için sürdürülebilir mekansal planlama yapılması ve yapıların planlara uygunluğunun sağlanması | ----- |
| Altyapı - ulaşım ağının geliştirilmesi, sorunlu bölgelerin sorunlarının giderilmesi, ihtiyaçlar doğrultusunda yeni tesislerin inşa edilmesi | ----- |

Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmesi gerekmektedir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, hedefleri amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak tanımlamıştır. Yine aynı Kılavuzda hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla hedefin ölçülebilir olarak belirlendiği durumlarda performans göstergesi belirlenmeyebilir. Ancak hedefin ölçülebilir olmadığı hallerde performans göstergesi aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmesi zorunludur.

Hedeflerin tanımlandıktan sonra sayısal olarak tespit edilememesinin veya göstergelerle ölçülebilir duruma getirilememesinin stratejik plan için önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre stratejik hedefler spesifik olabilir, böyle hedefler belirlenmesi halinde ölçülebilirliği sağlamak için performans göstergeleri belirlemek gerekir. Bulgu konusu spesifik belirlenen stratejik hedefler için planda herhangi bir performans göstergesi belirlenmemiştir, ancak bu hedefler için performans programında performans göstergeleri mevcuttur. Hazırlanan yeni dönem stratejik planımızda bu tür spesifik hedefler için plana performans göstergeleri belirlenerek yazılacaktır.

Sonuç olarak Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta hazırlanan yeni dönem stratejik planında bu tür hedefler için plana performans göstergeleri belirlenerek yazılacağı belirtilmiştir. Konu mütakip denetimlerde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmamıştır

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dahilinde gerçekleşebilir. Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yıl sonunda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemiz yönetim şemasında yer alan ancak yeni dönem için aktif hale getirilen Strateji Geliştirme Müdürlüğü performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sistemi oluşturmak üzere tüm belediye birimlerinden belirli aralıklarla raporlama istenerek veri kayıt sistemi oluşturulmaya çalışılacaktır.

Sonuç olarak Kamu idaresi veri kayıt sistemine ilişkin çalışmaları en kısa zamanda tamamlayarak gerekli performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasını sağlaması gerekmektedir. Kamu idaresinin çalışmaları mütakip denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: 2015 Yılı Faaliyet Raporunun “Performans Sonuçları” Tablosunda Yer Alan Bazı Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmaların Tamamına İlişkin Açıklamaların Yapılmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinde;

“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.” denilmektedir.

Yine Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliği’nin 18’inci maddesinde;

- 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.”* denilmekle öngörülen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin ve meydana gelen sapmaların açıklanması hususu hükme bağlanmıştır.

Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans Programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun tam olarak işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olmuştur. Dolayısıyla, Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin tutarlılık olmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Bilindiği üzere merkezi idarelerde de benzer sıkıntılar olmasına rağmen özellikle mahalli idareler ve yaptıkları hizmetler plana dayalı olarak yerine getirilmesi zor hizmetlerdir. Her ne kadar stratejik plan, performans programı gibi henüz gerçek anlamıyla yerleşmemiş ama iyi niyetli gayretlerle uygulanmaya ve bir aşama yakalanmaya çalışılsa da yine de belirlenen plan ve programa sadık kalınmamaktadır. Bunun pek çok nedeni olmakla beraber başlıca sebep kaynakların yetersiz olması, hazırlanan planların mevcut durumu yansıtmayan ideale yakın yada üst seviyede olması yada görev salma kabilinden hazırlanmış olmasıdır. Hazırlanan ve uygulama dönemi bitmiş planlara bakıldığında idarelerin tamamına yakınının bu konuda sınıfta kalacağı görülecektir.

Yeni dönemde hazırlanacak faaliyet raporlarında stratejik plan ve performans programında öngörülen hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiği ve sapma nedenleri açıkça ortaya konulacak durum fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır.

Sonuç olarak İdarenin hazırlamış oldukları hedef ve göstergelerin ulaşıla bilecek hedef ve göstergeler olması gerekir. Yeni dönemde hazırlanacak faaliyet raporlarında stratejik plan ve performans programında öngörülen hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiği ve sapma nedenleri açıkça ortaya konulması gerekmektedir.

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>