T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ÇANAKKALE BELEDİYESİ
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

ÇANAKKALE BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

ÇANAKKALE BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **48**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ÇANAKKALE BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 11
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 12
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 12
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 13
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 15
8. EKLER 43

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları İle Fiilen Çalışan Personel Sayısı Tablosu 5
Tablo 2: Kurumun Doğrudan Veya Dolaylı Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu 5
Tablo 3:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 6
Tablo 4:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 6
Tablo 5:Kurumun 2018 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 7
Tablo 6:Kurumun 2018 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 7
Tablo 7:Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülük Tablosu (TL) 8
Tablo 8:Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Alacak Tablosu (TL) 8

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kamu İhale Kanunu Kapsamında Olan Mal Alımının Kapsam Dışında Tutulması

2. Bazı Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

3. Mal ve Hizmet Alımının Mevzuata Aykırı Olarak Bir Arada İhale Edilmesi

4. Nakit İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

5. Otobüs Hatları İşletme Hakkının Kiraya Verilmesinde Mevzuata Aykırı Olarak 2886 sayılı Kanun'un 51/g Maddesinin Kullanılması

6. Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması

7. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

8. Sözleşme Yapma Yükümlülüğüne Uymayan İstekliler Hakkında İhalelere Katılmaktan Geçici Olarak Yasaklama İşlemi Yapılmaması

9. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kira Sözleşme Sürelerinin Mevzuata Aykırı Şekilde Uzatılması

10. Tekliflerin Yaklaşık Maliyetin Üstünde Olmasına Rağmen Mevzuatta Yer Alan Sorgulamalar Yapılmadan İhale Yapılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 127'nci maddesine göre; mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmiştir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Anayasa'da bahsedilen belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, genel olarak İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de, mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapma yetkisinin İçişleri Bakanlığına ait olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 77'nci maddesine göre; mali yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili belediyenin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisine sahiptir.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan ve İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne; Belediyelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip

etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, belediye yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, belediye personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, belediye teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi görevler verilmiştir. Yine belediyelerin; altyapı sistemleri ile ilgili genel planlama, programlama, fizibilite, projelendirme, işletme, finansman ihtiyacı ve yatırım önceliklerine; teknik altyapı tesislerinin mekânsal strateji planları ile çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, projelendirilmesine ve yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu konulardaki her türlü etüt, proje, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine ilişkin usul ve esasları belirlemek, kentsel dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni planlarının ve imar planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak, atık ve kimyasalların yönetimine ilişkin hedef, politika ve ölçütlerin belirlenmesine ilişkin çalışmaları yapmak yetkisi de 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.

www.balioglu.net

Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olan Belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,

- Coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık gibi temel hizmetler,

-Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları ile gıda bankacılığı gibi sosyal hizmetler,

-Yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini,

- Açıp ve işletmesi suretiyle her türlü sağlık tesisi,

- Mabetler ile kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını ve bu amaçla bakım ve onarımı, hizmetlerini kurumun mali durumu ve hizmetin ivediliğini dikkate alarak yerine getirir.

Belediyeler; Kanun ve Kararnamelerle verilen yetkiler çerçevesinde yönetmelik çıkarmak; belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek; gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek; özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak gibi belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak yetki ve imtiyazlara haizdirler.

İdari ve mali özerkliğe sahip olan Belediyeler, kanun ve kararnamelerle verilen görevlerinin icrası için kendi bütçelerini yapmaya, kanun ve kararnamelerle kendilerine tahsis edilen gelirlerini toplamaya ve yine kanunlarla belirlenen giderleri yapmaya yetkilidir.

www.balioglu.net

1.2 Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sayılmıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunun 17'nci maddesinde belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluştuğu; 33'üncü maddesinde belediye encümeninin belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluştuğu; 37'nci maddesinde ise belediye başkanının, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçileceği belirtilmiştir.

Belediye teşkilâtı norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır.

Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

5393 Sayılı Belediye Kanunun 49'uncu maddesinde norm kadro ilke ve standartlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği; belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği düzenlenmiştir.

Bu çerçevede çıkarılan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi pozisyonlarında çalıştırılan personelle ilgili ilke ve esaslar belirlenmiştir. Yönetmelikle belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özellikleri esas alınarak gruplanmış ve grup da kendi nüfusuna göre alt gruplarına ayrılmıştır. Belediyeler adrese dayalı nüfus sayımına göre belirlenmiş olan norm kadro sayısına bağlı kalmak kaydıyla, memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi statüsünde çalıştıracağı personel sayısını belirlemektedir.

www.balioglu.net

696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK ile 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan Kararnamede yazılı şartları taşıyanları Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle belirlenen ilke ve esaslara tabi olmadan çalıştırılabilmektedir.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür.

Belediyede çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup, sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesine göre çalıştırılabilmektedir. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılanlar da 696 sayılı KHK ile 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları İle Fiilen Çalışan Personel Sayısı Tablosu

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Fiili Çalışan Sayısı
Memur	541	269
Sözleşmeli Personel		55
Kadrolu İşçi	260	234
Geçici İşçi	108	107
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel Sayısı	-	678

Çanakkale Belediyesinin ortağı olduğu şirketler, bütçe içi işletmeleri ve bağlı kuruluşları aşağıdaki gibidir;

Tablo 2: Kurumun Doğrudan Veya Dolaylı Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu

ŞİRKET ADI	SERMAYE MİKTARI (TL)	HİSSE ORANI(%)	SERMAYE TUTARI (TL)
Çanakkale Hizmet Grupları A.Ş.	9.150.000,00	99,91	9.142.070,31
Çanakkale Kentsel Hizmetler A.Ş.	500.000,00	87,45	437.250,00
Aksa Çanakkale Doğal Gaz Dağıtım A.Ş.	21.000.000,00	3,71	779.100,00
GESTAŞ Deniz Ulaşım Tur. Tic. A.Ş.	25.500.000,00	0,0008824	22.500,00

www.balioglu.net

1.3 Mali Yapı

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren Meclis Kararıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmıştır. Buna göre, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

Kurumun son 3 yıla ilişkin bütçe gelir/gider gerçekleşmeleri tablosu ile 2018 yılı gelir/gider bütçe tahmini ve gerçekleşme tablolarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 3:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

GİDER TÜRÜ	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
PERSONEL GİDERLERİ	31.891.026,70	38.546.635,06	20,87	47.632.966,96	23,57
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	4.894.729,31	6.183.503,03	26,33	7.651.831,55	23,75
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	54.556.237,95	70.757.929,65	29,70	96.651.898,31	36,60
FAİZ GİDERLERİ	3.151.340,57	4.281.759,45	35,87	6.006.652,15	40,28
CARİ TRANSFERLER	6.812.125,08	8.003.983,15	17,50	9.857.886,70	23,16
SERMAYE GİDERLERİ	53.945.679,92	70.978.977,46	31,57	73.179.049,73	3,10
SERMAYE TRANSFERLERİ	389.662,04	1.194.610,00	206,58	3.150.266,07	163,71
TOPLAM	**155.640.801,57**	**199.947.397,80**	**28,47**	**244.130.551,47**	**22,10**

Sermaye transferlerinde son iki yılda meydana gelen yüksek orandaki artışların nedeni, kurumun iştiraki olan şirketlerdeki sermaye artışlarından kaynaklanmaktadır.

Tablo 4:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

GELİR TÜRÜ	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
VERGİ GELİRLERİ	18.920.492,02	23.449.503,88	23,94	25.495.427,75	8,72
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	51.861.196,32	56.456.092,30	8,86	56.558.735,90	0,18
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	2.719.986,99	42.800,00	-98,43	110.411,09	157,97
DİĞER GELİRLER	76.341.720,51	98.062.785,98	28,45	103.616.259,82	5,66
SERMAYE GELİRLERİ	724.112,40	679.099,49	-6,22	342.325,22	-49,59
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	150.567.508,24	178.690.281,65	18,68	186.123.159,78	4,16
RED VE İADELER (-)	-755.138,37	-818.352,74	8,37	-886.048,23	8,27
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAM	**149.812.369,87**	**177.871.928,91**	**18,73**	**185.237.111,55**	**4,14**

www.balioglu.net

2018 yılı gider gerçekleşmeleri bir önceki yıla göre % 22,10 artmasına karşın, gelir gerçekleşmeleri artış oranının % 4,14 düzeyinde olduğu görülmektedir.

Tablo 5:Kurumun 2018 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

GİDER TÜRÜ	2018 BÜTÇE TAHMİNİ	2018 GERÇEKLEŞEN GİDER	2018 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GİDERE ORANI (%)
PERSONEL GİDERLERİ	44.945.000,00	47.632.966,96	105,98	19,51%
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	7.421.000,00	7.651.831,55	103,11	3,13%
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	90.632.000,00	96.651.898,31	106,64	39,59%
FAİZ GİDERLERİ	8.283.000,00	6.006.652,15	72,52	2,46%
CARİ TRANSFERLER	11.224.000,00	9.857.886,70	87,83	4,04%
SERMAYE GİDERLERİ	151.340.000,00	73.179.049,73	48,35	29,98%
SERMAYE TRANSFERLERİ	500.000,00	3.150.266,07	630,05	1,29%
TOPLAM	**327.345.000,00**	**244.130.551,47**	**74,58**	**100,00%**

www.balioglu.net

Tabloya göre cari yıl bütçe giderleri % 74,58 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranının bu seviyede olmasının temel nedeni ise, tasarruf tedbirleri kapsamında yatırım harcamalarındaki azalış nedeniyle sermaye giderlerindeki gerçekleşme oranının % 48,35 düzeyinde olmasıdır.

Tablo 6: Kurumun 2018 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

GELİR TÜRÜ	2018 BÜTÇE TAHMİNİ	2018 GERÇEKLEŞEN GELİR	2018 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GELİRE ORANI (%)
VERGİ GELİRLERİ	36.286.000,00	25.495.427,75	70,26	13,76
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	64.665.000,00	56.558.735,90	87,46	30,53
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	10.400.000,00	110.411,09	1,06	0,06
DİĞER GELİRLER	108.474.000,00	103.616.259,82	95,52	55,94
SERMAYE GELİRLERİ	36.000.000,00	342.325,22	0,95	0,18
RED VE İADELER (-)	-390.000,00	-886.048,23	227,19	-0,48
TOPLAM	**255.435.000,00**	**185.237.111,55**	**72,52**	**100,00**

Tabloya göre cari yıl bütçe giderleri % 72,52 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranının bu seviyede olmasının temel nedeni ise, gayrimenkül satışlarının hedeflenen düzeyde olmaması sonucu sermaye gelirlerinde gerçekleşme oranının % 0,95 düzeyinde kalmasıdır. Kurumun öz gelirleri olan vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki oranı % 44,29 olarak gerçekleşmiştir.

Mali tablolar incelendiğinde; bankalarda 4.933.902,93 TL nakit para bulunduğu anlaşılmaktadır.

Kurumun 31.12.2018 tarihi itibariyle; kısa ve uzun vadeli alacakları ile borçlarının toplamı aşağıda yer verilen tablolarda görülmektedir.

Tablo 7: Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülük Tablosu (TL)

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**90.024.102,02**
Kısa Vadeli Mali Borçlar	10.447.661,03
Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	10.447.661,03
Faaliyet Borçları	32.695.985,45
Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	21.304.306,88
Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	15.747.578,19
Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	7.798.378,44
Borç ve Gider Karşılıkları	2.030.192,03
UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**104.356.803,29**
Uzun Vadeli Mali Borçlar	56.114.147,94
Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	56.114.147,94
Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	1.221.177,45
Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	21.449.422,00
Borç ve Gider Karşılıkları	25.572.055,90

Kurumun yükümlülükleri incelendiğinde; toplam yükümlülük tutarının 194.380.905,31 TL olduğu ve 2018 yılı gerçekleşen gelirlerinin 1,05 katı olduğu görülmektedir.

Tablo 8:Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Alacak Tablosu (TL)

KISA VADELİ ALACAKLAR	**54.090.582,29**
Faaliyet Alacakları	**45.965.981,33**
Takipli Alacaklar	41.481.625,91
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	3.727.522,79
Diğer Faaliyet Alacakları	756.832,63
Diğer Alacaklar	**8.124.600,96**
Kişilerden Alacaklar	1.504.048,24
Devreden Katma Değer Vergisi	6.620.552,72

www.balioglu.net

UZUN VADELİ ALACAKLAR	6.006.574,70
Faaliyet Alacakları	**6.006.574,70**
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	5.724.110,45
Diğer Faaliyet Alacakları	282.464,25

Kurumun alacakları incelendiğinde; toplam alacak tutarının 60.097.156,99 TL olduğu ve bu tutarın içerisinde de % 69 oranında takipli faaliyet alacakların olduğu görülmektedir. Ayrıca Kurumun toplam yükümlülüğünün, toplam alacak tutarının 3,23 katı olduğu görülmektedir.

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

www.balioglu.net

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilmektedir.

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

Mali rapor ve tablo kavramı, belirli bir dönemde bir kurumun mali yapısı ve yükümlülüklerine ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan mali bilgilerin, bir bütün olarak uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun biçimde sunumunu ifade etmektedir. Mali

rapor ve tabloların hazırlanmasından ve gerçeğe uygun ve doğru olarak sunulmasından kamu idarelerinin üst yönetimleri sorumludur. Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

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

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

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

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

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

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

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

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

www.balioglu.net

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere

www.balioglu.net

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, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

www.balioglu.net

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.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kurum üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının iç kontrollerin kalitesini olumlu yönde etkileyen bir iklim oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu yönde atılmış adımlardan biri olan etik sözleşmelerinin imzalanması ve personelin dosyalarına konulması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi yadsınmamalıdır.

Bu anlamda bir diğer önemli gelişme de kurumda görev, yetki ve sorumlulukların açık şekilde belirlenmiş olması ve kurumun tüm birimlerinde iş tanımlarının yapılıp iş akış şemalarının çıkarılmış olmasıdır. Belediyede ön mali kontrol çalışmaları yürütülmekle birlikte sistemin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmasıyla daha etkili hale geleceği beklenmelidir.

Yukarıda belirtilen gelişmeler kontrol faaliyetlerine yönelik uygun bir yönetim çerçevesi sağlamakla beraber bu çerçeveyi destekleyecek unsurların da hayata geçirilmesi önemlidir. Bu bağlamda;

- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üreten ve analiz yapma imkanı sunan yönetim bilgi sisteminin etkinliğinin geliştirilmesi,
- Kurum stratejik planında belirlenmiş amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış risklerin çalışanların katılımıyla tanımlanarak söz konusu risklerin nasıl karşılanacağının değerlendirilmesinin yapılması,
- Yetki devrine ilişkin sınırların açıkça belirlenerek yazılı olarak bildirilmesi,

sistemin eksik kalan yönlerini tamamlayacaktır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulmuş ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planın hazırlanmış olması önemli bir aşama olmakla beraber bu çabaların ve iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınabilmesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıyla mümkün olacaktır.

Belediyede, çalışanlarının katılımıyla ve ilgili mevzuat gerekliliklerıyle uyumlu bir çerçevede stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programı hazırlanmış olması, faaliyet sonuçlarının idare faaliyet raporunda gösterilmesi performans

www.balioglu.net

yönetimini oluşturmada önemli bir adımdır. Stratejik plan amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hedefler ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlerin bütçe kaynaklarına ilişkin gerçeklikler çerçevesinde belirlenmesi ve sağlam kaynaklara dayandırılması da daha gerçekçi bir bütçe oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

Şüphesiz, bir yasal zorunluluk olarak başlatılan bu kapsamdaki çalışmaların gerçek yarar ve değeri daha iyi yönetimi sağlamaya verdikleri katkının görünürlüğü arttıkça anlaşılacaktır ki bu gelişme dinamiğinin de performans yönetimi kültürünün kamu yönetimimizde özümsenmesi ve yerleşmesiyle doğrudan bağlantısı açıktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çanakkale Belediyesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

www.balioglu.net

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kamu İhale Kanunu Kapsamında Olan Mal Alımının Kapsam Dışında Tutulması

İdare 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde yer alan kurumlar arasında olup, mal alımlarında söz konusu kanununda yer alan esas ve usullere uyması gerekmektedir.

Uygulanacak ihale usulleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılmış olup, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden hangilerinin kanun kapsamı dışında olduğu Kanunun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde tek tek sayılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"*a) Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,*

... bu kanuna tabi değildir" denilmektedir.

Bu istisna kapsamında, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere yapılan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürün alımları yer almaktadır. Dolayısıyla park ve bahçe işlerinde kullanılmak üzere idare tarafından satın alınacak çim, ağaç ve bitki alımları, diğer yapılacak tüm mal alımları gibi 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna tabi olup bu istisna kapsamında yer almamaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından bitki ve çim alımına yönelik mal alımı işinin istisna kapsamında olmamasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İstisnalar başlıklı 3-a maddesine göre alım yapıldığı görülmüştür.

Bu itibarla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3-a maddesi kapsamında olmayan aynı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile yapılması gerekirken İhale Kanunu kapsamı dışında temin yapılmıştır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan Belediyelerin durumunu bu Kanun'un 3 (a) maddesi çerçevesinde incelediğimizde; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyelerin görevlerinin ve sorumluluklarının düzenlendiği 14 üncü maddesi 1 inci fıkrasının (a) bendinde, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapmak veya yaptırmak, belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Belediyemiz Park ve Bahçeler Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönergede Müdürlüğün görevleri de;

a) Belediye mücavir alan sınırları içerisindeki yeşil alanların, kaldırımların, mesirelik alanların peyzaj düzenlemesini ve uygulamasını yapmak veya yaptırmak,

b) Yeşil alanlar yaratmak ve kişi başına düşen yeşil alan miktarını artırmak,

c) Şehir içindeki tüm parkların, yıl boyunca bakım, temizlik, ilaçlama, gübreleme, budama, sulama, çim kesim ve peyzaj tanzimi uygulamalarını sağlıklı şekilde yapmak veya yaptırmak

şeklinde tanımlanmıştır. Park ve Bahçeler Müdürlüğü'nün yapmış olduğu hizmetler incelendiğinde, çevre düzenlemesi, park düzenlemesi, bitkisel üretim çalışmaları görevleri arasında olduğu görülmektedir. 5393 sayılı Kanunda ifade edilen ağaçlandırma, park ve yeşil alan yapma faaliyetleri niteliği itibariyle bir tarım faaliyeti olan bitkisel üretim faaliyetidir. Belediyeler, kendilerine verilen ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapma görevlerini yerine getirebilmek için ya kendilerinin kuracakları seralarda veya fidanlıklarda bu üretimi yapacak veya üreticilerden, diğer kişi veya kuruluşlardan aldıkları çim, bitki ve fidanları ekim, dikim, üretme ve yetiştirme suretiyle değerlendirmek durumundadır. Belediyeler ağaçlandırma, park ve yeşil alan yapma faaliyetlerini yerine getirebilmek için gerekli olan çim, bitki ve fidanları tüketim amacıyla değil, işlemek, değerlendirmek için almaktadır.

Bu kapsamda Belediyemizin 108 m²' den 2 adet ve 120 m² den 1 adet olmak üzere toplamda 3 adet serası bulunmakta ve tüm üretim, bakım ve depolama işlemleri için kullanılmaktadır. 2018 yılı itibari ile mevsimlik çiçekte; nergis, mine, petunya, sardunya, gazanya ve ipek çiçeği çeşitlerinden toplamda 18.725 adet , çalı grubunda mavi çim, mezem, papatya, limoni sedum, gold taflan, şimşir, zakkum çeşitlerinden toplamda 45.229 adet ve ağaç grubunda palmiye, hatmi, ligustrum ve serve çeşitlerinden de toplamda 452 adet üretim yapılmıştır. Görüleceği üzere Kanunun istisnası olarak sayılan "kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek …" tanımına birebir uymakta hem üreten hem

www.balioglu.net

işleyen görev tanımı da bulunan müdürlük 4734 sayılı kanunun 3/a maddesi taraflarından biri olduğu açıkça ortadadır.

Ayrıca müdürlük tarafından 1.104.315 m2 yeşil alanda budama, biçme, sulama, ilaçlama, çapalama, gübreleme, aşılama, form verme çalışmaları yapılmaktadır.

Ayrıca Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından 4734 sayılı Kanunu'nun 3/a maddesine göre; söz konusu fidan alımı yapılırken doğrudan her hangi bir üreticiden alımı gerçekleştirmek yasal olarak mümkünken, kamu yararı gözetilerek en düşük fiyata ulaşmak amacıyla farklı firmalardan fiyat teklifleri alınarak piyasa araştırması yapılmış ve yaklaşık maliyet oluşturulmuştur. Bundan da anlaşılacağı üzere hiçbir üretici firma ile doğrudan alım uygulamasına gidilmemiş ihtiyaç konusu ürünlerin üreticisi Tarım Kredi Kooperatifi'nin yine bu ürünlerin üreticisi olma sebebiyle ürünlere sunulan teklifler arasından en avantajlı ve en ekonomik teklif olduğu yaklaşık maliyetten tespit edilmiştir. Bahse konu Tarım Kredi Kooperatifi tarım amaçlı kullanılan ilgili ürünlerin üreticisi olup, ekonomik açıdan en uygun fiyat sunan ve ürünlerin üreticisi niteliği taşımakta olan S.S. … Çim ve Süs Bitkileri Üretim ve Pazarlama Kooperatifi ile idaremiz arasında sözleşme imzalanarak ürünlerin alımı gerçekleştirilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan piyasa araştırmasından da anlaşılacağı üzere söz konusu alım, Tarım Kredi Kooperatifinin ana faaliyet alanında yer alması ve direkt üretici olması, ayrıca en avantajlı ve en ekonomik teklifi idaremize sunması sebebiyle yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan dayanaklar üzerinden kamu yararı göz önünde bulundurularak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun istisnalar başlıklı 3 üncü maddesi (a) bendi kapsamında ilgili kooperatiften gerçekleştirilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyelerin görevlerinin ve sorumluluklarının düzenlendiği 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapmak veya yaptırmak, belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, Kanunda ifade edilen ağaçlandırma, park ve yeşil alan yapma faaliyetleri niteliği itibariyle bir tarım faaliyeti olan bitkisel üretim faaliyeti olduğu, ağaçlandırma, park ve yeşil alan yapma faaliyetlerini yerine getirebilmek için gerekli olan çim, bitki ve fidanları tüketim amacıyla değil, işlemek, değerlendirmek için alındığı, Belediyenin toplamda 3 adet serasının bulunduğu ve bu seraların tüm üretim, bakım ve depolama işlemleri için kullanıldığı, bu durumun Kanunun istisnası olarak sayılan "kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek

…" tanımına birebir uymakta olduğu, hem üreten hem işleyen görev tanımı da bulunan müdürlük 4734 sayılı kanunun 3/a maddesi taraflarından biri olduğu, bahse konu üretim ve pazarlama Kooperatifinin tarım amaçlı kullanılan ilgili ürünlerin üreticisi olup, ekonomik açıdan en uygun fiyat sunan ve ürünlerin üreticisi niteliği taşımakta olduğu için söz konusu alımın kamu yararı göz önünde bulundurularak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun istisnalar başlıklı 3 üncü maddesi (a) bendi kapsamında ilgili kooperatiften gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun İstisnalar başlıklı 3 ncü maddesinin (a) bendi; "*Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,(…) bu Kanuna tabi değildir.*" şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan madde metni hiçbir tartışmaya meydan vermeyecek bir açıklıkta düzenlenmiştir. Maddeye göre tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi için, alımı yapacak kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir. Oysa belediyelerin yasal olarak böyle bir görevi bulunmamaktadır. Bu nedenle belediyelerin söz konusu alımları ihaleye çıkmak suretiyle gerekli rekabet koşullarını sağlayarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Her ne kadar idare tarafından alınan fidanlar, 4734 sayılı kanunun 3/a maddesinde yer alan "değerlendirme" ifadesi içinde konuyu ele alsa da; İdarenin yapmış olduğu alımlarla ilgili olarak alınan tüm mallar bir şekilde değerlendirmektedirler. Örneğin alınmış olan erzaklar yoksullara dağıtmak suretiyle değerlendirilmekte veya alınmış olan akaryakıtı belediye hizmetlerinde kullanılan araçlarda kullanmak suretiyle değerlendirilmektedir. Ama bu alımların hiç birisi 4734 sayılı Kanun'un 3/a istisna alımı kapsamında gerçekleştirilmemektedir.

Bu itibarla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3-a maddesi kapsamında olmayan aynı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile yapılması gerekirken İhale Kanunu kapsamı dışında temin yapılmıştır.

www.balioglu.net

Kanunun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; "İdareler, *bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*" hükmü yer almaktadır.

Sonuç olarak İdare tarafından yapılan park ve bahçe işlerine yönelik mal alımları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3-a maddesi kapsamında olmayıp, Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere uygun olarak aynı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Kısmi zamanlı eğitmen ve öğretici hizmet alımı 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belli durumlarda uygulanacağı belirtilen doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilerek mezkûr kanunun emredici hükümlerine aykırı olarak kısımlara bölünmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir. ..." denilmektedir

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanunda bu özel hallerden biri olarak "Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları…" belirtilmiştir. (2018 yılı için söz konusu limit tutarı 22.524,00 TL'dir.) Yine yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre bu parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünemeyeceği açıktır. Bu hükmün aksine uygulamalar olduğu takdirde ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve

www.balioglu.net

kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uyulduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

2018 yılında kurumun tüm yıl boyunca çalışacağı önceden bilinen sosyal yaşam merkezleri, çocuk kültür evleri ile kreş ve gündüz bakım evlerinde 414.580,61 TL tutarındaki kısmi zamanlı olarak çalıştırılan eğitmen ve öğretici hizmet alımı ihale edilmeden, aynı yükleniciden 44 adet doğrudan temin yöntemiyle kısımlara bölünerek temin edilmiştir.

Kurumun söz konusu hizmet alımını ihale etmesi gerekirken kısımlara bölerek aynı yükleniciden doğrudan temin yöntemiyle edinmesi neticesinde, Kamu İhale Kanunu'nun ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırı hareket ettiği tespit edilmiştir. Bu hizmet alımının 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz tarafından yürütülen Sosyal Yaşam Evleri, Çocuk Kültür Evi, Atam Kreş ve Gündüz Bakım evinde kullanıcıların talepleri doğrultusunda belirlenen eğitim başlıklarında 2018 yılında eğitmen hizmet alımına yönelik 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu 19'uncu maddesi kapsamında açık ihale çalışması yapılmıştır. Ancak eğitimlere yönelik aylık ders saatinin süresi ve miktarı değişkenlik gösterdiğinden eğitmenlerin sürekli belediyemizde istihdam edilmesi mümkün olmaması ve 696 Sayılı KHK ile personele dayalı hizmet alımlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesinden dolayı EKAP'a yapılan eğitmen hizmet alımına yönelik ihaleye giriş işlemleri sonlandırılamamış ve doğrudan temin yöntemi ile eğitmen hizmet alımı gerçekleştirilmiştir.

Söz konusu kısmi zamanlı eğitmen hizmet alımı için açık ihaleye ilişkin hazırlık çalışmalarımız başlamıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta eğitmen hizmet alımının süresi ve miktarı değişkenlik gösterdiğinden kurum bünyesinde istihdam edilmesinin mümkün olmadığı, 696 sayılı KHK ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılamayacağının belirtilmesi bunun sonucu olarak EKAP üzerinden ihale işlemlerinin yapılamadığı belirtilmiştir. Bu sebeplerle doğrudan temin yöntemi kullanılarak hizmet alımı yapıldığı ve 2019 yılı kısmi zamanlı eğitmen hizmet alımı için açık ihale yapılmasına ilişkin hazırlık çalışmalarının başladığı ifade edilmiştir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesiyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (e) bendine maddede sayılan kamu idarelerinin KHK'nin 136'ncı maddesinde belirtilen 02.01.2018 tarihinden itibaren personel çalıştırılmasına dayalı

www.balioglu.net

hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (e) bendinde ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade etmektedir.

Kısmi zamanlı olarak istihdam edilen eğitmenler çalışma saatlerinin tamamını idare için kullanmadığından personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilmemektedir. Bu nedenle söz konusu kısmi zamanlı eğitmen hizmet alımı 696 sayılı KHK kapsamında değerlendirilemeyeceğinden açık ihale usulü ile ihale edilmesi gerekmektedir.

Kurumun söz konusu hizmet alımını ihale etmesi gerekirken kısımlara bölerek aynı yükleniciden doğrudan temin yöntemiyle edinmesi neticesinde, Kamu İhale Kanunu'nun ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırı hareket ettiği tespit edilmiştir. Bu hizmet alımının 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Mal ve Hizmet Alımının Mevzuata Aykırı Olarak Bir Arada İhale Edilmesi

Kurumun Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından yapılan "2018 Yılı İçinde Gerçekleştirilecek Olan Konaklama, Rehberlik, Çiçek ve Şehir İçi Ulaşım Hizmet Alım işi" ihalesinde Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı olarak aralarında doğal bir bağlantı olmadığı halde mal ve hizmet alımı bir arada ihale edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5'inci maddesinde "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez. ..." hükmü yer almaktadır.

Kanunun temel ilkelerinden biri mahiyetleri itibarıyla birbirinden farklı nitelik arz ettiği için mal alımı, hizmet alımı ve yapım işinin bir arada ihale edilmemesidir. İdare

tarafından yapılacak bir ihalenin hangi ihale türüne dâhil olduğunun ve buna bağlı olarak uygulanacak ihale mevzuatının tespitinin yapılması gerekmektedir. Nitekim mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinde ihalenin konusu ve buna bağlı olarak mevzuatta yer alan hükümlerin uygulanması farklılık göstermektedir.

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi, bu işlerden yalnız biri hakkında teknik imkâna sahip isteklilerin ihaleye katılımını engellemektedir. Bu nedenle, aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olmadıkça mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihaleleri bir arada yapılması rekabet ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Aralarında doğal bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımının piyasada mal tedarikçisi tarafından karşılanan bir ihtiyacın hizmet alımı içerisine dâhil edilerek, hizmet sunucusundan alınması rasyonel bir işlem değildir. Çünkü hizmet sunucusu söz konusu malı satın alıp üzerine ayrıca yüklenici karı ekleyerek teklif bedelini oluşturacağı için kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırı olacaktır. İdare ise hem mal satıcısına hem hizmet sunucusuna ayrı ayrı kar ödemiş olacaktır.

www.balioglu.net

Kurum tarafından yapılan ihalede konaklama, rehberlik ve şehir içi ulaşım hizmetleri ile çiçek mal alımı bir arada ihale edilmiştir. Söz konusu hizmetlere ilişkin teknik altyapısı ve tecrübesi olan bir şirket teklif verebilecek iken bu hizmetlerle ilgisi bulunmayan çiçek alımını bir mal satıcısından tedarik edecektir. Bunun sonucunda Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırı hareket edilmiş olmaktadır.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımlarının bir arada ihale edilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu hizmet ve mal alımı için ayrı ayrı ihale yapmak daha maliyetli olacağından ve çiçek hizmet alım işi doğrudan temin parasal sınırına tabi olduğundan rekabeti ve ekonomikliği sağlamak amacıyla açık ihale yapılmıştır.

İlgili bulgu dikkate alınarak söz konusu alım Konaklama, Rehberlik, Çiçek ve Şehir İçi Ulaşım hizmet alımı işi ayrı ayrı ihaleler halinde yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında mal ve hizmet alımları için ayrı ihale yapılmasının daha maliyetli olduğu, ihale içerisindeki çiçek mal alımının doğrudan temin limitinin üzerinde yer aldığından rekabeti ve ekonomikliği sağlamak amacıyla mal ve hizmet

alımının birlikte ihale edildiği ve daha sonraki alımlarda ayrı ayrı ihale yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca kurum cevabında çiçek mal alımı hizmet alımı olarak nitelendirilmiştir. İhale teknik şartnamesinde açıkça tarif edilen çiçeğin teslimi işi bir mal alımıdır.

Aralarında doğal bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımının piyasada mal tedarikçisi tarafından karşılanan bir ihtiyacın hizmet alımı içerisine dâhil edilerek, hizmet sunucusundan alınması rasyonel bir işlem değildir. Çünkü hizmet sunucusu söz konusu malı satın alıp üzerine ayrıca yüklenici karı ekleyerek teklif bedelini oluşturacağı için kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırı olacaktır. İdare ise hem mal satıcısına hem hizmet sunucusuna ayrı ayrı kar ödemiş olacaktır. Bu nedenlerle kurumun cevabında belirtilen mal ve hizmet alımları için ayrı ihaleler yapmak daha maliyetli olmayacaktır.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımlarının bir arada ihale edilmesi 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Nakit İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

Kurum veznelerince yapılan tahsilat işlemlerinde ve nakden yapılan tahsilatların bankaya yatırılması işlemlerinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uyulmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni"* başlıklı 44'üncü maddesinde aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

"c) Kasa defteri (Örnek-39)

1) Kasa işlemlerine ait büyük defter, diğer büyük defterlerde yer alan bilgilere ilaveten, günlük kasa sayımına ilişkin bilgileri ve muhasebe yetkilisi ve veznedar tarafından durumun tespitine ilişkin açıklamaları ihtiva edecek tarzda düzenlenir."

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 49'uncu maddesinde aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

"100 Kasa hesabı

Hesabın niteliği

Bu hesap, muhasebe birimleri veznelerince kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılır."

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 50'nci maddesinde ise; vezne sayısı birden fazla olan muhasebe birimlerinde, tahsilat bordrolarının alındılarla uygunluğu sağlandıktan sonra günlük tahsilat tutarının, diğer veznedarlarca, muhasebe yetkilisi tarafından görevlendirilen sorumlu veznedara teslim edileceği, iki nüsha olarak düzenlenen tahsilat bordrolarının birinci nüshası veznede, ikinci nüshasının ise muhasebede saklanacağı, tahsilat ve ödemelere ait belgelerin günlük olarak muhasebe yetkilisi tarafından tespit olunan saatlerde veznedarca muhasebe servisine verileceği düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 50'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

100 Kasa Hesabının işleyişine ilişkin 51'inci maddesinde kasa hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları ile ilgili olarak, "*Kasaya yatırılan tutarlar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir. Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar 108- Diğer Hazır Değerler Hesabına borç, 100-Kasa Hesabına alacak kaydedilir*."

www.balioglu.net

108 Diğer hazır değerler hesabının işlemlerine ilişkin 71'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, "*Kasa fazlası paraların veznedarla bankaya gönderilmesi ve bu tutarların bankaca tahsil edildiğini gösteren banka hesap özet cetvelinin alınması üzerine bu hesap kullanılır*."

108 Diğer hazır değerler hesabının işleyişine ilişkin 72'nci maddesinde, Diğer hazır değerler hesabına ait borç ve alacak kayıtları ile ilgili olarak, "*Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabına alacak kaydedilir. Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlardan, bankaya yatırıldığı anlaşılanlar bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedilir*." denilmektedir.

Kurum tarafından gerçekleştirilen nakit işlemlerinde yukarda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı şekilde kasa defteri tutulmamıştır. Nakit işlemleriyle ilgili 100 Kasa Hesabı, 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı kullanılmamıştır. Veznelerce yapılan tahsilatlar ve bu tahsilatların bankaya yatırılmasında kasa hesabı ile ilgili muhasebe işlemleri yapılmamıştır.

Hazır değerlere ilişkin işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi nedeniyle kurumun muhasebe sistemindeki bu hesaplarla ilgili veriler gerçeği yansıtmamaktadır. Mevzuatta belirtilen yardımcı defterlerin tutulmaması, kontrol görevlerinin yerine getirilmemesi usulsüzlüklerin yapılmasına elverişli

bir ortam hazırlamakta ve kamu zararı oluşması riskini arttırmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 21.03.1958 tarih ve 9864 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Belediye Tahsilat Yönetmeliği'nin yürürlükte olduğu,10.03.2006 tarih 26104 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin genel bir yönetmelik olduğu, özel bir yönetmelik olan Belediye Tahsilat Yönetmeliği uyarınca tahsilat işlemlerinin yapıldığı ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu denetimlerinde de Belediye Tahsilat Yönetmeliği hükümleri esas alındığı belirtilmiştir.

İlgili yönetmeliğin, Tahsilat Servisinin Yürütmekle Mükellef Olduğu İşler başlıklı 1'inci maddesi (b) bendinde yer alan "Tahsile müteallik kayıtları tutmak ve tahsil olunan paraları bankaya ve banka olmayan yerlerde vezneye yatırmak," hükmü, Teslimat Müddeti başlıklı 10'uncu maddesinde "Belediye tahsildarları tahsil ettikleri paraları 15 günde bir vezneye veya Belediye hesabının bulunduğu bankaya yatırırlar." hükmü ve Vezne Tesisi ve Kasada Bulundurulacak Paralar başlıklı 18'inci maddesinde "Mahalli milli banka olmayan yerlerde belediyelerce vezne tesis edilerek gerek tahsildarlar ve gerekse veznedarlar tarafından tahsil edilen belediye paraları ile her nevi pullar, alınmış esham ve tahvilat ve teminat mektupları bu kasalarda muhafaza olunur." hükümleri gereğince milli banka olan yerlerde tahsilatların doğrudan bankaya yatırılmasının hüküm altına alınmış ve buna göre kurum veznelerince yapılan tahsilatlar her gün doğrudan bankaya yatırılmakta ve 102 Banka Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmekte olduğu ifade edilmiştir.

Kurum vezneleri tarafından yapılan günlük tahsilatların yönetim bilgi sistemi üzerinden anlık olarak takip edildiği ve tüm tahsildarların yaptığı tahsilatların sorgulanıp rapor alınabildiği ifade edilmiştir. Belediye Tahsilat Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda günlük tahsilatların banka personeli tarafından bizzat tahsildarlardan günlük olarak teslim alınmakta ve banka personeli vasıtasıyla banka hesabına yatırılmakta olduğu belirtilmiştir. Tahsildarların bankaya yatırdığı miktarlar günlük olarak Tahsilat Birim Şefliğince kontrol edildiği ve ayrıca her bir tahsildarın bankaya yatırdığı tahsilatın makbuz aralığı Muhasebe Birimine gelen teslimat müzekkeresinden bağımsız olarak sistemden çekilerek Muhasebe İşlem Fişine yansıtıldığı, banka hesap ekstresi ile karşılaştırması yapılarak ikinci bir kontrol mekanizmasının çalıştırıldığı belirtilmiştir.

Kurum veznelerinde tahsil edilen tutarların kasa hesabı kullanılmadan direkt bankaya yatırılmasında mevzuata aykırı bir durum söz konusu olmadığı ve banka - vezne kontrollerinin hem tahsilat hem de muhasebe biriminde günlük olarak yapıldığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış, kamu kaynakları, geliri ve gideri yeniden tanımlanmış, nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı devlet muhasebesi geçilmiş ve mali işlemlerdeki sorumlular ve sorumlulukları yeniden belirlenmiştir. Bu değişikliklerle mahalli idarelerde dahil olmak üzere bütçe ve muhasebe birçok konu yeniden şekillenmiştir. 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak yeni sistemin işleyişine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla Genel Bütçe Muhasebe ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelikleri çıkarılmıştır.

Kamu idaresi cevabında belirtilen Belediye Tahsilat Yönetmeliği yürüklükte olmasına karşın 5018 sayılı Kanun ve sonrası alt mevzuatları ile çelişen hükümleri zımnen yürürlükten kalkmış bulunmaktadır.

Ayrıca kurum tarafından, tahsil edilen ve bankaya yatırılmak üzere gönderilen nakit işlemlerinde yönetim bilgi sistemi üzerinden anlık olarak takip edildiği ve tüm tahsildarların yaptığı tahsilatların sorgulanıp rapor alınabildiği ifade edilmiştir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre 100-Kasa ve 108- Diğer Hazır Değerler Hesaplarının kullanım amacı kurumun yönetim bilgi sistemi üzerinden takip ettiği nakit işlemlerinin muhasebe sistemi üzerinden takibi için getirilmiş bir sistemdir. Kurum cevabında zaten takip edildiği belirtilen işlemlerin mevzuatta belirtilen hesapların kullanılarak takip edilmesi hesap verilebilirlik açısından zorunludur.

Hazır değerlere ilişkin işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi ve bulguda belirtilen hesaplar kullanılarak nakit işlemlerinin muhasebe sistemi üzerinden izlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Otobüs Hatları İşletme Hakkının Kiraya Verilmesinde Mevzuata Aykırı Olarak 2886 sayılı Kanun'un 51/g Maddesinin Kullanılması

Kurumun yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hizmetlerine ilişkin olarak otobüs hatlarının kiraya verilmesi işleminin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun yapılması gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak

verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde: "*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,*" işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine 51'inci maddesinde "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Örneğin bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa'nın 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E., 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Belediye; Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve "Devlet" tüzel kişiliğinden

www.balioglu.net

ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir.

Kaldı ki otobüs hatlarının kiraya verilmesi işlemi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinde belirtilen taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinden biri olmayıp, idarenin yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hizmetlerine ilişkin hakkın devredilmesidir. Dolayısıyla otobüs hatlarının kiraya verilmesi işlemi, anılan Kanunun 51/g maddesinin kapsamı dışındadır.

Kurum tarafından on adet yeni otobüs hattının kiraya verilmesi işleminde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesinde yer alan tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulüne aykırı olarak aynı kanunun 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen pazarlık usulünün kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiği açıktır. Dolayısıyla Kurumun söz konusu maddeden yararlanarak yapmış olduğu pazarlık usulü ile işletme hakkının devri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemize ait Toplu Taşıma Hattı Kiralama İşi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılmıştır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun I 'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği bilinmektedir. Ancak I. Madde de 36. Maddenin uygulanması ile ilgili açık bir ifade bulunmamaktadır. 36. Maddeye bakıldığında da "51 inci maddede sayılan işler pazarlık" usulüyle yapılabilir ibaresi bulunmaktadır. Buna istinaden 51'inci maddenin kullanılmasında herhangi bir sakınca görülmediğinden ihale usulü 51 (g) ve 51 (i) maddeleri seçilerek yapılmıştır.

Kanun'un 3 'üncü maddesinde Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlandığı görülmüş ve bu doğrultuda ihale usulü seçilmiştir.

İdaremize ait Toplu Taşıma Hattı Kiralama İşi Kanunun 51'inci maddesinin (g); "Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi" ve (i) ; "Özellikleri nedeniyle belli isteklilere yaptırılmasında yarar görülen her türlü hizmet, eğitim,

araştırma, etüt ve proje, planlama, müşavirlik, keşif, harita, fotoğraf, film, baskı, sergileme, kontrol, muayene işleri ile teknik, fikri ve güzel sanatlarla ilgili çalışmayı gerektiren diğer işler" bentleri idare ve devlet ayrımı gözetilmeksizin düşünülerek ayrıca 36'ncı maddenin kesinliği hakkında çok açık ifade bulunmadığından bahse konu kiralama işi 51 (g) ve (i) bentlerine istinaden 3 yıl süreli ihale edilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ıncı maddesinde, Kanun'un 51'inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yapılabileceği ibaresi bulunması nedeniyle, Kanun'un 51'inci maddesinin kullanılmasında herhangi bir sakınca görülmediğinden ihale usulü olarak 51/g ve 51/i maddelerinin kullanıldığı, Kanun'un 3 'üncü maddesinde, Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlandığı ve bu doğrultuda ihale usulünün seçildiği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendinde: "*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,*" işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Otobüs hatlarının kiraya verilmesi işlemi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinde belirtilen taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinden biri olmayıp, idarenin yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hizmetlerine ilişkin hakkın devredilmesidir. Dolayısıyla otobüs hatlarının kiraya verilmesi işlemi, anılan Kanunun 51/g maddesinin kapsamı dışındadır.

Ayrıca Otobüs hatlarının kiraya verilmesi işlemi, Mezkur Kanun'un (i) bendinde belirtilen işler kapsamında da yer almamaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiği açıktır. Dolayısıyla söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile idarenin yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hizmetlerine ilişkin hakkın devredilmesi mevzuata aykırı olup, söz konusu işin doğru usullerle ihale edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 6: Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması

Kurum tarafından ilgili mevzuat hükmü gereği toplanan otopark bedellerinin amacı doğrultusunda kullanılması gerekmektedir.

Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılır. Bu meblağ, öncelikle parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan ancak otopark bedeli ödeyen parsellerin bulunduğu mümkün olan en yakın sınırlar içinde kullanılır.

Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz.

Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerce hazırlanacak sarf belgesi, verile emri ve hak ediş raporuna göre belediyesinin yazılı talimatı üzerine ilgili bankaca hak sahibine ödenir.

Otopark hesabında toplanan meblağın, amacında kullanılıp kullanılmadığı hususu İçişleri Bakanlığınca denetlenir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Kurum tarafından 2018 sonu itibariyle tahsil edilen otopark bedellerinden 1.379.952,44 TL tutarındaki kısmı otopark hesabına aktarılmayıp genel mevduat hesaplarına alınarak, tahsil edilen otopark bedellerinin amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

Anılan Yönetmelik hükümleri gereği otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2018 yılında kurumumuz 2.603.484,25 TL Otopark geliri elde etmiştir. Ancak bir önceki yıl Otopark üretimi için yapılan harcamalardan 1.223.531,81 TL alacaklı olmamız nedeni ile Otopark hesabına yatırılması gereken tutar 1.379.952,44 TL dir. Fen İşleri Müdürlüğü tarafından 2018 yılında da otopark üretimi yapılmış olup 28.02.2019 tarih E.6702 sayılı yazı ile 768.665,00 TL lik gider yapıldığı bildirilmiştir. 1.379.952,44 TL den harcama yapılan 768.665,00 TL düşüldükten sonra Otopark Hesabına

yatırılması gereken tutar 611.287,44 TL dir. Tespitiniz doğrultusunda ilgili tutar Otopark Hesabına aktarılacaktır.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, 2018 yılı sonu itibariyle otopark hesabına yatırılması gereken 1.379.952,44 TL'lik tutardan 2018 yılında üretimi yapılan 768.665,00 TL'lik otopark harcaması düşüldükten sonra kalan tutar olan 611.287,44 TL'nin otopark hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik hükümleri gereği otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir

BULGU 7: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

Kurum ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesine mevzuata aykırı bir şekilde sözleşmenin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verilmiştir.

375 sayılı KHK'nin ek 15'inci maddesinde, Belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanunun Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması başlıklı 32'inci maddesinde "*27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz*." hükmüne yer verilerek imza edilecek sosyal denge sözleşmesinde taraflara sadece tavan tutarı geçmemek üzere sosyal denge tazminatının tutarını belirleme yetkisi verilmiştir. Dolayısı ile sosyal denge sözleşmesine, sosyal denge tazminatının tutarını belirlenmesi dışında herhangi bir hüküm konulamaz.

www.balioglu.net

Kurum ile yetkili sendika arasında imzalanan ve 01.01.2018-31.12.2019 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesinde, "8 Mart Dünya Kadınlar Gününde kadın çalışanlar ücretli izinli sayılır" düzenlemesine yer verilmiştir. Çalışanların ücretli izinli sayılacağı ve tatil edilen günler 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'da belirlenmiştir. 8 Mart Dünya Kadınlar Günü genel tatil günleri arasında yer almamaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre imzalanacak sosyal denge sözleşmesinin konusu memurlara yapılacak sosyal denge tazminatı ödemesi tutarının belirlenmesidir. Sosyal denge sözleşmesinde sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan ve 2429 sayılı Ulusal Bayram Ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'a aykırı olarak 8 Mart Dünya Kadınlar Gününün tatil edileceğine ilişkin düzenlemeye yer verilmesi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; Kurum ile yetkili sendika arasında imzalanacak Sosyal Denge Sözleşmesinden "8 Mart Dünya Kadınlar Gününde kadın çalışanlar ücretli izinli sayılır" hükmünün kaldırılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek gelecek dönem imzalanacak sosyal denge sözleşmesinden ilgili hükmün kaldırılacağı belirtilmiştir.

Sosyal denge sözleşmesinde sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan ve 2429 sayılı Ulusal Bayram Ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'a aykırı olarak 8 Mart Dünya Kadınlar Gününün tatil edileceğine ilişkin düzenlemeye yer verilmemelidir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Sözleşme Yapma Yükümlülüğüne Uymayan İstekliler Hakkında İhalelere Katılmaktan Geçici Olarak Yasaklama İşlemi Yapılmaması

Üzerine ihale yapıldığı halde, zamanında sözleşme imzalamayan isteklilerin geçici teminatları gelir kaydedilmesi ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 84'üncü maddesine göre istekliler hakkında, ihalelere katılmaktan geçici olarak yasaklama işlemi yapılması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun'un "*Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu*" başlıklı 57'nci maddesinde, "*Sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşteri 31 inci maddeye göre onaylanan ihale kararının veya Maliye Bakanlığının vizesi gereken hallerde bu vizenin yapıldığının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorundadır.*

Satışlara ilişkin ihalelerde müşterinin aynı süre içinde ihale bedelini ve müşteriye ait

bulunan vergi, resim ve harçları yatırması, diğer giderleri ödemesi gerekir.

Bu zorunluluklara uyulmadığı takdirde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminat gelir kaydedilir." denilmektedir.

Ayrıca" *İdarelerce İhalelere Katılmaktan Geçici Yasaklama*" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında da, *"Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir."* hükmü yer almaktadır.

İdare tarafından "S plaka kullanım hakkının verilmesi" işine ait üç farklı ihalede, üzerine ihale edilen isteklilerin süresinde sözleşme imzalamaya gelmemesi nedeniyle geçici teminatların gelir kayıtlarının yapıldığı ancak söz konusu kişiler hakkında ihalelere katılmaktan geçici olarak yasaklama işlemi yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Süresinde sözleşme imzalamayan kişilerle ilgili olarak, 2886 sayılı Kanun'un 57'nci madde hükmü ile beraber aynı kanunun 84'üncü maddesinin üçüncü fıkra hükmünün de uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "03/05/2018 tarih ve 2018/79 sayılı Meclis Kararı ile toplamda 10 adet Belediyemize ait "S" plakaların kullanım hakkının verilmesine karar verilmiş ve 04/07/2018 tarih 2018/319 sayılı Encümen Kararı ile "S" plakaların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre ihalesi yapılmıştır.

Üzerine ihale yapıldığı halde, zamanında sözleşme imzalamayan 3 kişi hakkında 2886 sayılı Kanunun 57'nci maddesine istinaden geçici teminatları gelir kaydedilmiştir. Ancak yine aynı kanunun 84'üncü maddesinde belirtilen geçici yasaklama işleminin sehven yapılmadığı görülmüştür.

Bunun üzerine 2886 sayılı Kanunun 84'üncü maddesi incelendiğinde "83 üncü maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulundukları anlaşılanlar, bu fiil ve davranışlar ihale safhasında vaki olmuşsa idarelerce o ihaleye iştirak ettirilmeyecekleri gibi fiil veya davranışlarının özelliğine göre ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından,

haklarında bir yıla kadar bütün ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir. Kararı veren idareler, bu kararı, Resmi Gazete'de ilan ettirirler. Bu kararlar ilgililerin müteahhitlik siciline de işlenir. İhalelere katılmaktan yasaklananlar, yasaklı oldukları süre içinde diğer idarelerce yapılacak ihalelere de müteahhit veya müşteri sıfatıyla katılamazlar.

Haklarında bu yolda işlem yapılanların sermayesinin çoğunluğuna sahip bulunduğu tespit edilen tüzel kişilere de aynı müeyyide uygulanır.

Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir.

(Ek: 26/2/2014-6527/8 md.) 83 üncü maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulunanlar hariç olmak üzere, Türkiye genelinde faaliyet gösteren tüzel kişilerden; şube personeli, vekil, mümessil gibi yetkili temsilcilerin şahsi kusurlarından kaynaklanan ve bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen fiil veya davranışları sebebiyle haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi gerektiği idarece tespit edilenlerden, verilecek bir aylık süre içinde ihale bedelinin üç katı tutarında tazminatı peşin olarak ödeyenler hakkında ihaleden yasaklama kararı verilmez.” hükmü bulunmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 84 üncü maddesine 6527 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 8 inci maddesiyle eklenen son fıkrasına istinaden söz konusu kişilere verilen bir aylık süre içinde ihale bedelinin üç katı tutarında tazminatı peşin olarak ödemeleri halinde yasaklı olmayacakları tebliğ edilmiş ve 1 ay süre bitiminde ödemenin tamamımın peşin olarak yapılmadığı takdirde 2886 sayılı Kanunun 84. Maddesine istinaden 1 yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklı kararı verileceği bildirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katılmış olmakla birlikte süresinde sözleşme imzalamayan kişilerle ilgili olarak, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 84’üncü maddenin dördüncü fıkrasında yer alan hükümün uygulanması için ilgililere yazı gönderildiği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 84’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer

www.balioglu.net

alan hüküm, "…*Türkiye genelinde faaliyet gösteren tüzel kişilerden; şube personeli, vekil, mümessil gibi yetkili temsilcilerin şahsi kusurlarından kaynaklanan ve bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen fiil veya davranışları sebebiyle haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi gerektiği idarece tespit edilenlerden…"* şeklinde olup, bulgu konusunda yer alan sözleşme imzalamayan gerçek kişileri kapsamamaktadır.

Bu itibarla süresinde sözleşme imzalamayan gerçek kişilerle ilgili olarak, 2886 sayılı Kanun'un 57'nci madde hükmü ile beraber aynı kanunun 84'üncü maddesinin üçüncü fıkra hükmünün de uygulanması gerekmektedir.

BULGU 9: Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kira Sözleşme Sürelerinin Mevzuata Aykırı Şekilde Uzatılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların ilk defa kiraya verilmesi veya kira süresinin sonunda yeniden kiraya verilmesi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olduğu için söz konusu kiraya verme işlerinin ihale ile yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde; *"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı bulundukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." hükmü ile kiralama süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı ve bu durumun istisnaları belirlenmiştir.

İdare mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılması, yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmeleri en fazla on yıl olması, sözleşme süresi bitiminde ise aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanun'daki usullerden biriyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Kira süresi dolan gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu

hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmemesi veya uzatılmaması gerekmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz(1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." hükümleri yer almaktadır.

Buna göre kurum taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacak; kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınacak; işgalin devam etmesi durumunda idarenin talebi üzerine taşınmaz bulunduğu yer mülki amirince 15 gün içinde tahliye ettirilecektir.

İdarenin mülkiyetinde bulunan ve ihale ile kiraya verdiği 134 adet taşınmazı, kira süresi sonunda yeniden ihale yapmadan encümen kararıyla sözleşme süresi uzatılarak aynı kişilere kiraya verdiği tespit edilmiştir.

İdarenin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale ederek kiraya verdiği gayrimenkullerin kiracıları, kira süresi sonunda fuzuli şagil durumuna düştüklerinden, idare tarafından 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesinde göre; bu kişilerin tahliyesi için mülki amirliğe

www.balioglu.net

başvurulması ve işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin 2886 Sayılı Yasa çerçevesinde ihaleyle kiraya verilen mülkleri Belediye hudutları içinde ve musakkaf olduğundan 6098 Sayılı Borçlar Kanununun 339,.....356. maddelerindeki hükümler kapsamındadır.

Borçlar Kanununun 339. maddesi 2.fıkrası " MADDE 339- Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır. " denmektedir.

Yine Borçlar Kanununun 347. Maddesi "Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az on beş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.

www.balioglu.net

Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildirimiyle sözleşmeyi sona erdirebilirler.

Genel hükümlere göre fesih hakkının kullanılabileceği durumlarda, kiraya veren veya kiracı sözleşmeyi sona erdirebilir."

Bu maddede belirtilen hükümlerin her biri "son verebilir", "sona erdirebilir" şeklinde sona ermektedir. Buradan anlaşılan Kanun koyucunun sözleşmenin sona ermesi hususunu idarenin takdirine bıraktığını göstermektedir.

Kanun Koyucu, idareler için kiralananı tahliye edip, yeniden ihaleye çıkılması için bir süre öngörmemiştir. İdareler kiracının sözleşmeye uygun davranması ve kiranın rayice uygun olması halinde Borçlar Kanunu hükümlerince kira ilişkisini sürdürmekte serbesttir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Belediye tarafından 2886 Sayılı Kanun çerçevesinde ihaleyle kiraya verilen yerlere ilişkin sözleşmelerin 6098 Sayılı Borçlar Kanunu'na tabi olduğu, kanun koyucunun sözleşmenin sona ermesi hususunda idarelere takdir hakkı tanıdığı ve dolayısıyla idare tarafından sözleşmeye uygun davranılması ve kiranın rayice uygun olması halinde Borçlar Kanunu hükümlerince kira ilişkisini

sürdürmekte serbest olunduğu ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda İdare mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri; idarece tespit edilen yada tespit ettirilen tahmin edilen bedel üzerinden, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılması, yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmeleri en fazla on yıl olması, sözleşme süresi bitiminde ise aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanun'daki usullerden biriyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Kira süresi dolan gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmemesi veya uzatılmaması gerekmektedir.

Uyuşmazlık mahkemesinin 30.12.2013 tarih ve 2013/1752 sayılı kararında da süre uzatımı sorununda çözüme esas mevzuatta önceliğin özel kanun niteliğinde bulunan 2886 Devlet İhale Kanunu olması gerektiği belirtilmiş olmakla beraber 2886 sayılı kanunun süre sınırı koyarak idareleri yükümlülük altında bıraktığı vurgulanmış ve adli mahkemenin kararını bozarak 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kullanılmasına karar veren idari yargı kararını kabul ederek uyuşmazlığı gidermiştir.

www.balioglu.net

İdarenin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale ederek kiraya verdiği gayrimenkullerin kiracıları, kira süresi sonunda fuzuli şagil durumuna düştüklerinden, idare tarafından 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde göre; bu kişilerin tahliyesi için mülki amirliğe başvurulması ve işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Tekliflerin Yaklaşık Maliyetin Üstünde Olmasına Rağmen Mevzuatta Yer Alan Sorgulamalar Yapılmadan İhale Yapılması

Kurum tarafından yapılan ihalelerde yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilebilmesi için Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerine göre bazı sorgulamaların yapılması gerekmektedir.

Yaklaşık maliyet bir referanstır. İhalenin gerçekçi fiyatlara yapılıp yapılmadığını tespit etmek açısından kullanılan bir araçtır. Bu kapsamda Kamu İhale Genel Tebliğinde yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflere dahi ihalelerin verilebileceği, ancak sözleşme imzalanmadan önce ihale komisyonu tarafından birtakım sorgulamaların yapılacağı belirtilmiştir. Bu sorgulamalar ilgili Tebliğ'in "*Tekliflerin alınması ve değerlendirilmesi"* başlıklı 16'ncı maddesinin 3'üncü bendinde;

"Yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilemeyeceği hususunda tereddütler olduğu anlaşılmaktadır. İhale komisyonu;

a) Yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen her hangi bir husus olup olmadığını,

b) Yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse, güncellemenin doğru yapılıp yapılmadığını,

c) Verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtıp yansıtmadığını,

Sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahiptir.

Yaklaşık maliyetin üzerinde olmakla birlikte teklifin kabul edilebilir nitelikte görülmesi halinde idarenin ek ödeneğinin bulunması veya ilgili mali mevzuatı gereği ödenek aktarımının mümkün olması durumlarında teklifler kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınarak kabul edilebilir. Bu durumda sorumluluk idareye aittir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda anılan mevzuat hükmünde belirtildiği üzere, yaklaşık maliyetin üzerindeki bir teklifin kabul edilip edilemeyeceği noktasında belli koşullar dahilinde idarelere takdir yetkisi tanındığı, ancak bu takdir yetkisi madde metninde belirtilen yükümlülüklerin de yerine getirilmesi koşuluyla nihai olarak idarelere ya teklifleri kabul etme ya da ihaleyi iptal etme hakkı ile sınırlandırılmıştır.

Tüm tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu durumda, İhale Komisyonu tarafından tebliğde yazılan hususlar dikkate alınarak yaklaşık maliyetin doğru hazırlanıp gerçeği yansıtıp yansıtmadığı sorgulanacak ve ihale buna göre sonuçlandırılacaktır.

Kurum tarafından 2018 yılı içerisinde yapılan 11 farklı ihalede yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifleri kabul eden ihale komisyon kararları arasında yukarıda belirtilen sorgulamaları yaptıklarına dair herhangi bir belgeye rastlanılmamıştır. Toplam 11 (On bir) farklı ihalede ekonomik açıdan en avantajlı tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olması, idare tarafından yaklaşık maliyetin hatalı olarak tespit edilmesi nedeniyle gerçeği yansıtmamasını veya ihale komisyonu tarafından Tebliğde belirtilen sorgulamaların yapılmadan, idarenin ödenek durumunu, kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate

alınmadan tekliflerin kabul edildiğini ortaya koymaktadır.

Kurum tarafından yapılan ihalelerde, geçerli tüm tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olması durumunda, Tebliğde belirtilen sorgulamaların yapılması neticesinde yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilmesi veya ihalenin iptal edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda yer alan 11 ihaleden iki farklı akaryakıt ihalesi için ihale tarihinde yaklaşık maliyet güncellemesi yapıldığı ve söz konusu güncellemeye ilişkin belgenin ihale işlem dosyası içerisinde olduğu, ayrıca iki farklı sıcak asfalt alım işine ilişkin gerekçenin ise cevap ekinde gönderildiği ifade edilmiştir. Diğer ihaleler için yaklaşık maliyetlerin oluşturulduğu tarihten ihale tarihlerine kadar geçen sürede piyasada yaşanan istikrarsızlık, asgari ücretteki artış, fiyat değişimleri ve döviz kurlarındaki değişimlerde göz önüne alındığından, kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınmak suretiyle ve yaklaşık maliyetin kabul edilebilir sınırda üzerinde olmasından, ihale iptali durumunda işlerin devamlılığının sekteye uğrayacağı, yeni ihale süreci ve maliyetleri de birlikte değerlendirildiğinde ihale komisyonları tarafından isteklilerin teklifleri uygun bulunmuştur. Ayrıca İhale mevzuatında maliyet güncellemesinin ve maliyetin üstünde gelen teklifler için yapılan sorgulamaların ayrı bir tutanak ile saklanacağına dair bir düzenleme olmaması nedeniyle ayrı bir tutanak yapılmamış olup bundan sonraki ihalelerde dikkate alınacağı beyan edilip İhale Komisyon Kararı içinde kayıt altına alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta piyasada yaşanan istikrarsızlık, asgari ücretteki artış, fiyat değişimleri, döviz kurlarındaki değişimler vb. gibi nedenlerle mevzuatta belirtilen sorgulamaların her ne kadar ihale komisyonu tarafından yapıldığı belirtilse de sorgulamaların nasıl yapıldığına ilişkin somut belgelerin bazı ihale dosyalarında yer almadığı görülmektedir.

Yaklaşık maliyet bir referanstır. İhalenin gerçekçi fiyatlara yapılıp yapılmadığını tespit etmek açısından kullanılan bir araçtır. Bu kapsamda Kamu İhale Genel Tebliğinde yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflere dahi ihalelerin verilebileceği, ancak sözleşme imzalanmadan önce ihale komisyonu tarafından birtakım sorgulamaların yapılacağı belirtilmiştir. Kaldı ki yapılan ihaleler tüm yıla yaygın olup sınırlı bir dönemdeki fiyat istikrarsızlıkları yaklaşık maliyetin üzerinde ihale yapılmasına gerekçe gösterilmemelidir.

Kamu idaresi cevabında; maliyet güncellemesinin ve maliyetin üstünde gelen teklifler için yapılan sorgulamaların ayrı bir tutanak ile saklanacağına dair bir düzenleme olmaması nedeniyle ayrı bir tutanak yapılmadığı belirtilse de, ihale kararı ile ilgili idareye tanınan takdir yetkisinin madde metninde belirtilen yükümlülüklerin de yerine getirilmesi koşuluyla nihai

www.balioglu.net

olarak idarelere ya teklifleri kabul etme ya da ihaleyi iptal etme hakkı ile sınırlandırılmıştır. Nitekim bu hakkın karar vericiler tarafından tebliğde yazılan hususlar dikkate alınarak yaklaşık maliyetin doğru hazırlanıp gerçeği yansıtıp yansıtmadığı sorgulanarak belgelendirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ÇANAKKALE BELEDİYE BAŞKANLIĞI 2018 YILI BİLANÇOSU

AKTİF				PASİF			
sap Ko	Hesap Adi	Tutar (2017)	Tutar (2018)	Hesap Ko	Hesap Adi	Tutar (2017)	Tutar (2018)
1	DÖNEN VARLIKLAR	100.838.317,93	74.759.558,35	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKI	65.815.791,84	90.024.102,02
10	HAZIR DEĞERLER	32.025.878,24	7.142.852,86	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	9.170.009,76	10.447.661,03
102	BANKA HESABI	28.922.139,94	4.933.902,93	300	BANKA KREDILERI HESABI	9.170.009,76	10.447.661,03
103	VERILEN CEKLER VE GONDERI	-139,07	-139,07	303	KAMU IDARELERINE MALI BORC	0	0
109	BANKA KREDI KARTLARINDAN	3.103.877,37	2.209.089,00	309	KISA VADELI DIGER IC MALI BOR	0	0
12	FAALİYET ALACAKLARI	49.283.415,62	45.965.981,33	308	ERTELENMİŞ FİNANSAL KİRALAM	0	0
120	GELIRLERDEN ALACAKLAR HE	4.756.566,16	0	307	FİNANSAL KİRALAMA İŞLEMLERİ	0	0
121	GELIRLERDEN TAKIPLI ALACA	41.033.176,62	41.481.625,91	304	CARI YILDA ODENECEK TAHVILLE	0	0
122	GELIRLERDEN TECILLI VE TEHI	2.827.562,81	3.727.522,79	32	FAALİYET BORÇLARI	23.457.896,85	32.695.985,45
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİN	663.268,59	749.504,17	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	23.457.896,85	32.695.985,45
127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI	2.841,44	7.328,46	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	13.112.140,98	15.747.578,19
14	DİĞER ALACAKLAR	1.647.848,52	1.504.048,24	330	ALINAN DEPOZITO VE TEMINAT	10.043.574,07	12.897.817,55
140	KISILERDEN ALACAKLAR HESA	1.647.848,52	1.504.048,24	333	EMANETLER HESABI	3.068.566,91	2.849.760,64
15	STOKLAR	8.564.185,04	12.430.259,06	36	ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YÜK	11.173.176,36	21.304.306,88
150	İLK MADDE VE MALZEME HES	8.310.611,08	12.328.030,05	363	KAMU IDARELERI PAYLARI HESA	3.664.499,29	6.411.584,91
157	DIGER STOKLAR HESABI	252.833,29	0	362	FONLAR VEYA DIGER KAMU IDA	424.857,45	1.507.481,01
153	TICARI MALLAR HESABI	740,67	102.229,01	361	ODENECEK SOSYAL GUVENLIK K	2.155.993,51	2.987,08
16	ÖN ÖDEMELR	3.085.569,51	1.095.864,14	360	ODENECEK VERGI VE FONLAR HE	1.023.792,95	471,52
162	BUTCE DISI AVANS VE KREDIL	918.561,55	1.095.864,14	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VE	3.904.033,16	13.381.782,36
165	MAHSUP DONEMINE AKTARI	2.167.007,96	0	37	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HE	3.841.815,41	2.030.192,03
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	6.231.421,00	6.620.552,72	379	DIGER BORC VE GIDER KARSILIK	1.306.340,56	703.705,63
190	DEVREDEN KATMA DEGER VE	6.231.421,00	6.620.552,72	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HE	2.535.474,85	1.326.486,40
2	DURAN VARLIKLAR	400.976.463,60	584.017.046,75	38	GİDER TAHAKKUKLARI HS	5.060.752,48	7.798.378,44
22	FAALİYET ALACAKLARI	2.424.051,68	6.006.574,70	381	GIDER TAHAKKUKLARI HESABI	5.060.752,48	7.798.378,44
222	GELIRLERDEN TECILLI VE TEHI	2.162.686,00	5.724.110,45	380	GELECEK AYLARA AIT GELIRLER H	0	0
226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİN	15.563,99	19.830,43	391	HESAPLANAN KATMA DEGER VE	0	0
220	GELIRLERDEN ALACAKLAR HE	0	0	39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KA	0,00	0,00
227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI	245.801,69	262.633,82	397	SAYIM FAZLALARI HESABI	0	0
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	14.893.816,21	19.793.298,28	399	DIGER CESITLI KISA VADELI YABA	0	0
241	MAL VE HIZMET URETEN KURI	4.203.504,00	9.601.820,31	4	UZUN VADELI YABANCI KAYNAK	83.443.066,79	104.356.803,29
240	MALI KURULUSLARA YATIRILA	10.690.312,21	12.439.528,21	40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	47.688.948,68	56.114.147,94
247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESA	0	-2.248.050,24	400	BANKA KREDILERI HESABI	47.688.948,68	56.114.147,94
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	383.658.595,71	558.217.173,77	409	UZUN VADELI DIGER IC MALI BO	0	0
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	150.237.574,43	214.138.748,36	43	DİĞER BORÇLARI	2.051.420,02	1.221.177,45
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENL	137.176.203,44	170.714.869,24	438	KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VE	2.051.420,02	1.221.177,45
252	BİNALAR HESABI	180.184.467,91	218.370.283,03	47	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HE	19.413.480,21	25.572.055,90
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR H	12.926.197,07	15.489.836,71	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HE	19.413.480,21	25.572.055,90
254	TAŞITLAR HESABI	16.850.431,53	19.885.343,73	479	DIGER BORC VE GIDER KARSILIK	0	0
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	9.136.968,99	11.341.428,59	48	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER	14.289.217,88	21.449.422,00
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR H	-171.613.863,69	-174.534.269,24	481	GIDER TAHAKKUKLARI HESABI	14.289.217,88	21.449.422,00
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIML	48.760.616,03	82.810.933,35	5	ÖZ KAYNAKLAR	352.555.922,90	464.395.699,79
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VA	0,00	0,00	50	NET DEGER/ SERMAYE HESABI	325.845.343,47	326.391.130,42
268	BIRIKMIS AMORTISMANLAR H	-4.266.411,09	-4.787.658,33	500	NET DEGER HESABI	167.269.905,20	166.802.506,71
264	OZEL MALIYETLER HESABI	794.093,27	794.093,27	570	GECMIS YILLAR OLUMLU FAALIY	161.430.868,44	159.588.623,71
260	HAKLAR HESABI	3.472.317,82	3.993.565,06	580	GECMIS YILLAR OLUMSUZ FAALI	-2.855.430,17	0
29	AMORTİSMAN HESABI	0,00	0,00	59	DÖNEM FALİYET SONUCU	26.710.579,43	138.004.569,37
294	ELDEN CIKARILACAK STOKLAR	1.351.418,69	1.955.062,70	590	DONEM OLUMLU FAALIYET SON	26.710.579,43	138.004.569,37
299	BIRIKMIS AMORTISMANLAR H	-1.351.418,69	-1.955.062,70				
9	NAZIM HESAPLAR	237.328.545,91	235.697.301,78	9	NAZIM HESAPLAR	237.328.545,91	235.697.301,78
90	ÖDENEKLER HESABI	2.167.007,96	0,00	90	ÖDENEKLER HESABI	2.167.007,96	0,00
906	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARIL	2.167.007,96	0,00	907	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILA	2.167.007,96	0,00
91	TEMİNAT MEKTUPLARI EMAN	19.894.915,91	18.097.632,72	91	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANET	19.894.915,91	18.097.632,72
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESAB	19.894.915,91	18.097.632,72	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANET	19.894.915,91	18.097.632,72
92	TAAHHÜT HESAPLARI	73.691.292,61	5.746.699,55	92	TAAHHÜT HESAPLARI	73.691.292,61	5.746.699,55
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	73.691.292,61	5.746.699,55	921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI	73.691.292,61	5.746.699,55
99	KİRAYA VERİLEN DURAN VAR	141.575.329,43	211.852.969,51	99	KİRAYA VERİLEN DURAN VARLIK	141.575.329,43	211.852.969,51
990	KİRAYA VERİLEN İRTİFAK HAK	141.575.329,43	211.852.969,51	999	DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŞIL	141.575.329,43	211.852.969,51
	AKTİF TOPLAMI	501.814.781,53	658.776.605,10		PASİF TOPLAMI	501.814.781,53	658.776.605,10
	NAZIM AKTİF HESAPLAR TOPLAMI	237.328.545,91	235.697.301,78		NAZIM PASİF HESAPLAR TOPLAMI	237.328.545,91	235.697.301,78
	GENEL TOPLAM	739.143.327,44	894.473.906,88		GENEL TOPLAM	739.143.327,44	894.473.906,88

www.balioglu.net

ÇANAKKALE BELEDİYE BAŞKANLIĞI 2018 YILI FALİYET SONUÇLARI TABLOSU									
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu 1	Giderin Turu	Tutar (2017)(TL)	Tutar (2018)(TL)		Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu 1	Gelirin Turu	Tutar (2017)(TL)	Tutar (2018)(TL)
630		GIDERLER HESABI	167.547.952,29	205.346.750,28		600		GELIRLER HESABI	194.258.531,72	343.351.319,65
630	1	PERSONEL GIDERLERI	43.601.605,60	51.807.277,55		600	1	Vergi Gelirleri	23.286.310,79	28.357.633,30
630	2	SOSYAL GUVENLIK KURUMLARINA DEVLET PRIMI GIDERLERI	6.183.440,22	7.651.831,55		600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	49.987.333,94	52.767.138,74
630	3	MAL VE HIZMET ALIM GIDERLERI	65.134.347,64	82.770.364,11		600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	200.213,00	110.411,09
630	4	FAIZ GIDERLERI	11.325.902,24	16.173.455,03		600	5	Diğer Gelirler	96.495.347,65	102.374.704,09
630	5	CARI TRANSFERLER	6.684.464,35	8.108.670,70		600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	24.289.326,34	159.741.432,43
630	7	SERMAYE TRANSFERLERI	194.610,00	0						
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	3.328.630,86	9.000,00						
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	706.381,75	736.536,29						
630	13	Amortisman Giderleri	14.976.026,35	19.942.612,03						
630	14	İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	13.029.336,82	15.442.338,09						
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.341.099,53	2.065.657,26						
630	25	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali O	4.419,10	22.000,00						
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	57.500,00	28.750,00						
630	99	Diğer Giderler	980.187,83	588.257,67						
		GİDERLER TOPLAMI	167.547.952,29	205.346.750,28				GELİRLER TOPLAMI	194.258.531,72	343.351.319,65
								FAALİYET SONUCU	26.710.579,43	138.004.569,37

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Çanakkale Kordon Boyu Yönetmeliği'ne Aykırı Servis Alanlarının Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kordon Boyu Uygulama Yönetmeliği ve Projesine uygun hale gelmiştir.
Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuata Aykırı Olarak Kira Süresinin Uzatılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edilmiştir. (Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü Bulgu-9)
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	10 adet taşınmazın 5 adedinin cins değişikliği yapılmış, 3 adedinin mülkiyetinin tamamının belediyeye ait olmaması ve 2 adedinin iskan bulunmaması sebebiyle cins değişikliği yapılamamaktadır.
Bazı Duran Varlık Kalemlerinin Birikmiş Amortisman Tutarlarının İlgili Duran Varlığın Kayıtlı Değerinden Yüksek Olması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Elektronik Ücret Toplama ve Araç Takip Sisteminin İşletilmesi İşinde, Bayi Dolum Hesabının ve Bayi Satış Hesabının Şirket Adına Açılması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2006 yılından Nisan 2019 tarihleri arasında hizmet kullanıcıları tarafından alınan ve kullanım olmadığı için kalan bilet bedelleri (tortu para) Bayi Satış Hesabında 2.650.000,00 TL olarak birikmiştir, bu bedellerin tamamı vatandaşa aittir. Sistem aktörlerinin kooperatif, belediyeler ve yüklenici ile yapılan değerlendirme sonrası yüklenicinin adına kayıtlı hesapta bulunan, hizmet kullanıcılarına ait tortu paranın 2.000.000,00 TL sı belediye hesabına aktarılmış, sistemin kapasitesi değerlendirilerek hesapta bulunması gerektiği tespit edilen 650.000,00 TL lık kısım karşılığında da yüklenici firmadan 1 yıl süreli Teminat Mektubu alınmıştır. Denetimler her ay banka hesapları üzerinden yapılmaktadır.

www.balioglu.net

Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mali Kuruluşlardan Kullanılan Kredilerin Toplam İşleyecek Faizlerinin Kredinin Kullanıldığı Yılda Gider Yazılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Faiz kayıtlarına ilişkin muhasebe işlemi, 5018 KMYK ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre tahakkuk esasına uygun olarak yapılmaktadır.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ÇANAKKALE BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **48**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **49**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **49**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **49**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **50**

6. **DENETİM BULGULARI** **50**

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

2. Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümünün Hedeflerin Maliyetini Göstermemesi

3. Stratejik Plandaki Birçok Hedefin Ölçülebilirlik Kriterine Uygun Olmaması

4. Faaliyet Raporunda Bütçe Hedeflerindeki Sapmaların İzahının Yapılmaması

5. Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerine Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

1. ÖZET

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

6085 sayılı Kanunu'nun 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.

Çanakkale Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

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

Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu dokümanların bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere kısmen uyduğu kanaatine varılmıştır.

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

www.balioglu.net

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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Çanakkale Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Çanakkale Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda; Kurumun, 2015-2019 yılı Stratejik Planının, 2018 yılı Performans Programının ve 2018 yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara ve sunum kriterlerine uyularak hazırlandığı görülmüştür

Bunun yanında, Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu dokümanların bulgularda belirtilen nedenlerle bu şartları kısmen sağladığı kanaatine varılmıştır.

Kurumun Stratejik Planı üzerinde yapılan incelemede, planın ölçülebilirlik şartlarını tam olarak sağlamadığı, maliyetlendirme bölümünde hedeflerin maliyetlerine ve kaynak tablosuna yer verilmediği, Faaliyet Raporu üzerinde yapılan incelemede de bütçe hedeflerindeki sapmanın izahının yapılmadığı ve performans göstergelerine yer verilmediği tespit edilmiştir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

Yapılan inceleme neticesinde; Kurumun 2015-2019 yıllarına ait Stratejik Planı'nda kaynak tablosuna yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun "Maliyetlendirme" başlıklı

www.balioglu.net

6'ncı bölümünde; "*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…*" denilmektedir.

Stratejik planlar, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını gerçekleştirmek için belirledikleri hedefleri gösteren ve ayrıca bu hedeflere hangi yöntemlerle ulaşılmak istendiğini belirten belgelerdir. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri stratejik planlarında her bir hedef için maliyetlendirme ve kaynak tablosu oluşturmakla yükümlüdürler.

Sonuç olarak stratejik planda kaynak tablosuna yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 Stratejik Plan çalışmalarında T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi esasları doğrultusunda bulgu kapsamında değerlendirilen sorun alanı giderilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususun 2020-2024 yılları Stratejik Planında düzeltileceği belirtilmiştir. Buna göre yeni dönemde yapılacak Stratejik Planda kaynak tablosuna yer verilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümünün Hedeflerin Maliyetini Göstermemesi

Çanakkale Belediyesi'nin 2015-2019 yıllarına ait Stratejik Planı'nda maliyetlendirme bölümünün stratejik hedeflerin ayrı ayrı maliyetlerini göstermediği; sadece stratejik amaçların toplam maliyetini gösterir şekilde hazırlandığı tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun "Maliyetlendirme" başlıklı 6'ncı bölümünde; "*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 bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir (Tablo 4).*" denilmektedir.

Stratejik planlarda maliyetlendirme bölümüne yer verilerek stratejik planlar ile

bütçeler arasındaki bağlantı güçlendirilmek istenmektedir. Bu amaçla kılavuzda, her bir stratejik hedefin gerçekleştirilmesine yönelik proje ve faaliyetlerin maliyetlerinin toplanmasıyla o hedefe ait toplam maliyet tahminin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca Kılavuz'da aynı bölümde "Tablo 4: Maliyetlendirme Tablosu" adı altında maliyetlendirmenin nasıl olması gerektiği örneklendirilmiştir. Stratejik amaçlarla birlikte stratejik hedeflerin maliyetlerinin de yıllar itibariyle maliyetlendirme bölümünde yer alması gerekirken Çanakkale Belediyesi'nin 2015- 2019 yılları için hazırladığı Stratejik Plan'da belirtilen hedefler için maliyetlendirme yapılmayıp sadece stratejik amaçlar için toplam maliyetlendirme tablosuna yer verilmiştir.

Sonuç olarak Stratejik Plan'da stratejik amaçlarla birlikte stratejik hedeflerin maliyetinin de yıllar itibariyle maliyetlendirme bölümünde yer alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 Stratejik Plan çalışmalarında T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi' de yer alan hedef kartları kullanılacak, bulgu kapsamında değerlendirilen sorun alanı giderilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususun 2020-2024 yılları Stratejik Planında düzeltileceği belirtilmiştir.

Buna göre yeni dönemde yapılacak Stratejik Plan'da stratejik amaçlarla birlikte stratejik hedeflerin maliyetinin de yıllar itibariyle maliyetlendirme bölümünde yer alması gerekmektedir.

BULGU 3: Stratejik Plandaki Birçok Hedefin Ölçülebilirlik Kriterine Uygun Olmaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun "Geleceğe Bakış" başlıklı 5'inci kısmının Hedefler bölümünde; stratejik hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmektedir. Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmediği durumlarda ise, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılan performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir.

Kurumun 2015-2019 yıllarını içeren Stratejik Planında yer alan hedeflerin göstergeler aracılığı ile ölçülebilir hale getirildiği görülmüş olmasına rağmen bu hedefler için "hedef sayının" belirlenmemiş olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle stratejik plan dönemi sonunda

www.balioglu.net

gerçekleşen durum ile karşılaştırılabilecek ve hedefe ulaşma derecesini ölçebilecek verilere planda yer verilmediği görülmüştür. Durumun daha net anlaşılabilmesi açısından aşağıdaki tabloda hatalı uygulama anlamında bazı örneklere yer verilmiştir.

	Gösterge	**Değerlendirme**
Stratejik Amaç 1: Kurumsal Değişim ve Gelişimi Sağlamak		
Hedef 1.1. Katılımcı yönetim araçları geliştirerek, kentin geleceğini ilgilendiren önemli konularda kararların paydaşlarla birlikte alınması sağlanacaktır.	Tematik toplantı sayısı Mahalle toplantı sayıları İzleme değerlendirme rapor sayısı Etkinlik sayısı Toplantı sayısı Bilgilendirme sayısı	Burada hedef ölçülebilir olmadığı için, ölçülebilir göstergeler belirlenmiş ancak 2015-2019 Stratejik Planı boyunca performans göstergelerinin ne kadar yapılacağı belirlenmemiştir.
Stratejik Amaç 2: Kentin Sahip Olduğu Değer ve Kaynakları Etkin Bir Şekilde Kullanarak Yaşanabilir Sağlıklı Kentleşmeyi Sağlamak		
Hedef 2.6. Kent genelinde var olan açık ve yeşil alanların kullanım çeşitliliği, güvenlik ve hizmet kalitesi artırılacaktır.	Üretilen çocuk oyun alanı (m2) Tamiri yapılan ünite sayısı (adet) Yenilenen oyun grubu (adet) Bakımı yapılan park sayısı Kullanılan bitki sayısı Sağlıklı Yasam Programı katılımcı sayısı	Burada hedef ölçülebilir olmadığı için, ölçülebilir göstergeler belirlenmiş ancak 2015-2019 Stratejik Planı boyunca performans göstergelerinin ne kadar yapılacağı belirlenmemiştir.

www.balioglu.net

Kamu kurumları orta ve uzun vadeli hedeflerini gerçekleştirmek için mevzuatta öngörüldüğü üzere stratejik plan hazırlamaları gerekmektedir. İlgili idareler ulaşmak istedikleri hedefleri zaman çerçevesini oluşturarak stratejik planlarında belirtir. Çanakkale Belediyesi'nin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı'nı oluşturduğu; fakat stratejik plan içerisinde belirtilen hedeflerin yıllar itibariyle hangi noktaya ulaşılmak istendiği belirtilmemiştir. Hedeflerin belirtilmemesi nedeniyle, stratejik planın en önemli unsuru olan plan sonunda ulaşılmak istenen nokta tespit edilememektedir. Bunun sonucunda stratejik planla ilgili bir ölçüm ve değerlendirme yapmak mümkün değildir.

Sonuç olarak Stratejik Plan'da yıllar itibarıyla ulaşılmak istenen hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 Stratejik Plan çalışmalarında T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan Belediyeler İçin

Stratejik Planlama Rehberi' de yer alan Hedef Kartları kullanılacak, hedeflerin başlangıç değerleri ve yıllara yaygın hedef ve gerçekleşmeleri değerlendirilebilecek olup bulgu kapsamında değerlendirilen sorun alanı giderilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususun 2020-2024 yılları Stratejik Planında düzeltileceği belirtilmiştir.

Buna göre yeni dönemde yapılacak Stratejik Plan'da yıllar itibarıyla ulaşılmak istenen hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 4: Faaliyet Raporunda Bütçe Hedeflerindeki Sapmaların İzahının Yapılmaması

www.balioglu.net

Kurumun 2018 yılına ait Faaliyet Raporu'nda bütçe hedefi ile bütçe gerçekleşmeleri arasındaki sapmaların izahının yapılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde kamu idarelerinin, bütçe hedefleri ile gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklamaları, ayrıca bu açıklamalara faaliyet raporunda yer vermesi gerektiği ifade edilmektedir.

Ayrıca Performans Denetim Rehberi'nin "Geçerlilik ve İkna Edicilik" bölümünde; bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçelerin geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirileceği, sapmalar olması durumunda faaliyet raporlarında hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirilmesinin gerekeceği düzenlenmiştir.

Yukarıda açıklanan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere kamu idarelerin bütçe hedefleri ile uygulama sonuçları arasındaki sapmaların nedenlerini açıklamaları gerekmekte iken Çanakkale Belediyesince 2018 yılına ait Faaliyet Raporu'nda meydana gelen bütçe sapmalarının nedenleri izah edilmeyerek gerçekleşme oranı ve geçmiş yıla göre artış/azalış bilgisi verilmekle yetinilmiştir.

Sonuç olarak Faaliyet Raporu'nda bütçe hedefi ile bütçe gerçekleşmeleri arasındaki sapmaların izahının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu kapsamında belirtilen Bütçe Sapmalarında İzahın Yapılmaması, bundan sonraki faaliyet raporlarında mevzuata uygun şekilde düzenlenecek titizlikle raporlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek gelecek dönem faaliyet raporlarında bütçede meydana gelen sapmaların izahının yapılacağı belirtilmiştir. Faaliyet Raporu'nda bütçe hedefi ile bütçe gerçekleşmeleri arasındaki sapmaların izahının yapılması gerekmektedir.

Buna göre yeni dönemde yapılacak Faaliyet Raporu'nda bütçe hedefi ile bütçe gerçekleşmeleri arasındaki sapmaların izahının yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerine Yer Verilmemesi

Kurumun 2018 yılına ait Faaliyet Raporu'nda performans hedeflerinin büyük bir bölümüne yer verilmediği ve bu nedenle faaliyet sonucu gerçekleşmelerinde yaşanan sapmaların gösterilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı başlıklı 18'inci maddesinin 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.

Durumun daha net anlaşılabilmesi açısından aşağıdaki tabloda hatalı uygulama anlamında örneğe yer verilmiştir. Faaliyet Raporunda yer alan "İnsan kaynaklarının yönetiminde etkinlik, etkililik ve verimlilik artırılacaktır." hedefine ilişkin performans programında yer alan hedef rakama yer verilmeyerek gerçekleşme rakamlarının verilmesiyle yetinilmiştir. Bu sebeple performans göstergeleri ile belirlenen hedefe ulaşılıp ulaşılamadığı bilgisi sunulmamıştır.

Proje / Faaliyet	Adı	Performans Göstergeleri	2018
Faaliyet	1.3.1. Yıllık Eğitim Ve Kişisel Geliştirme Programı	Kişi Başına Düşen Eğitim Süresi (Saat/Hafta)	12 Saat
		Eğitime Katılan Sayısı (Kişi)	1.663
		Eğitim Sonucu Verilen Katılım Belgesi Sayısı (Adet)	1.200

Faaliyet raporunda, performans programında yer alan hedef ve göstergelere yer verilmesi ve bunlara ilişkin gerçekleşmeler ile karşılaştırılmasının yapılması ve nihayetinde varsa sapmalarının nedenlerine ilişkin bilgi verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu kapsamında belirtilen, faaliyet raporunda performans hedeflerine yer verilmemesi uyarı dikkate alınarak bundan sonraki faaliyet raporlarında özellikle birim faaliyet raporu kısmında, İdare Performans Tabloları esas alınarak mevzuata uygun şekilde düzenlenecek titizlikle raporlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek gelecek dönem faaliyet raporlarında mevzuata uygun olarak performans hedeflerine yer verileceği belirtilmiştir. Faaliyet raporunda, performans programında yer alan hedef ve göstergelerin bir kısmına değil tamamına yer verilmesi ve bunlara ilişkin gerçekleşmeler ile karşılaştırılmasının yapılması ve nihayetinde varsa sapmalarının nedenlerine ilişkin bilgi verilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

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

www.balioglu.net

www.balioglu.net