T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL EYÜPSULTAN BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

İSTANBUL EYÜPSULTAN BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

İSTANBUL EYÜPSULTAN BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **84**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL EYÜPSULTAN BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 12
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 27
9. EKLER 77

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Organizasyon Şeması 3
Tablo 2: Belediyenin Sahip Olduğu Şirketlere İlişkin Bilgiler 4
Tablo 3: Bütçe Giderlerinin 2016-2018 Yılları Arasında Seyri (TL) 5
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 2016-2018 Yılları Arasında Seyri (TL) 5
Tablo 5: 2018 Yılı Gider Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri 6
Tablo 6: 2018 Yılı Gelir Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri 6
Tablo 7: Nakit İşlemlerinde Yapılması Gereken Muhasebe Kayıtları 28
Tablo 8: Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu 36
Tablo 9: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı Olan-Olması Gereken Tutarlar (TL) 53
Tablo 10: Özel Kalem Müdürlüğünden Memur Kadrolarına Yapılan Atamalar 62

www.balioglu.net

KISALTMALAR

DMYYY	Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
GPS	Küresel Konum Belirleme Sistemi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
MİBMY	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
MOSİP	Mali Otomasyon Sistemi Projesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
VGM	Vakıflar Genel Müdürlüğü

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Yemekhane Hesabına İlişkin İşlemlerin Hesap Verebilirlik ve Saydamlığı Sağlayacak Şekilde Muhasebeleştirilmemesi

2. Bilançonun Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayelere İlişkin Eksik Bilgi Sunması

3. Mali Tabloların Taşınmazlara İlişkin Doğru Bilgi Sunmaması

4. Tahsis İşlemine Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

5. Taşınmaz Satışlarının Muhasebeleştirilmesinde Kayıtlı Değerlerin Esas Alınmaması

6. Geçici Kabulü Yapılan Taşınmazların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

7. Taşınmazlara Amortisman Ayrılmaması

8. Kullanımda Olan Dayanıklı Taşınırların Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Takip Edilmesi

9. Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturalı Borçların Mali Tablolarda Raporlanmaması

10. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Nakit İşlemlerinin Muhasebe Sisteminden Takip Edilememesi

2. İhale Süreçlerinde Rekabet Koşullarını Engelleyecek Uygulamaların Bulunması

3. Sözleşmelerin İhale Şartlarına Uygun Yürütülmesini Sağlayacak Mekanizmaların Yeterli Olmaması

4. Borçlanma İşlemlerinde Mevzuatta Öngörülen Usullere Uyulmaması

5. Taşınmazlara İlişkin Tespit Çalışmalarının Etkin Yürütülmemesi

6. Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi

7. Tasarruf Yetkisi Bulunmayan Taşınmazlar Üzerinde İşlem Tesis Edilmesi

8. Taşınmaz Edinim ve Kiralamalarında Kamu Hizmeti Gereği Kıstasının Aranmaması

www.balioglu.net

9. Gelir Getirici İşlemlerde İhale Süreçlerinin Doğru Yürütülmemesi

10. Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira Gelirleri İçin İşlem Tesis Edilmemesi

11. Çevre Temizlik Vergisi Mükelleflerinin Doğru Bir Şekilde Belirlenmemesi

12. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payına İlişkin Kontrollerin Yapılmaması

13. Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması

14. Dernek ve Vakıflar Lehine Mevzuata Uygun Olmayan İşlemler Tesis Edilmesi

15. Başkan Yardımcısı ve Müdür Kadrolarına Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması

16. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması

17. Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlere Yer Verilmesi

18. Araç Tahsislerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

19. Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Uygun Olmayan Hususların Bulunması

20. İç Kontrol Sistemine İlişkin Mevzuat Gereklerinin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

21. Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde; belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanan mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anılan maddede ayrıca; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, merkezi idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu hükme bağlanmıştır.

Anayasa'da atıf yapılan kanun 5393 sayılı Belediye Kanunu olup anılan Kanun'da; belediyenin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır.

www.balioglu.net

Merkezi idare, Anayasa'nın 127'nci maddesinde öngörülen mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisini, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 260'ıncı maddesi uyarınca İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu marifetiyle kullanmaktadır. Bununla beraber anılan Kararname'nin; 97'nci maddesi ile mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenleme görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş ve devam eden maddelerde bu hizmetleri yürütmekle sorumlu kılınan birimlere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Yukarıda belirtilenler dışında, belediyelerin faaliyetlerini yerine getirirken tabi olduğu temel mevzuat, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur.

Belediyelerin görev ve sorumluluklarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde yer almaktadır. Buna göre belediyeler;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,
b) Coğrafî ve kent bilgi sistemleri,
c) Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık,

d) Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
e) Şehir içi trafik,
f) Defin ve mezarlıklar,
g) Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
h) Konut,
i) Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım,
j) Gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları,
k) Sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma,
l) Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
m) Kadınlar ve çocuklar için konukevlerinin açılması

hizmetlerini yapar veya yaptırır. Bunun yanı sıra Devlete ait okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak/yaptırmak ile her türlü malzeme ihtiyacını karşılamak; sağlıkla ilgili tesis açmak/işletmek; mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yapmak; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak ve bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek; gençlere spor malzemesi vermek; amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapmak ve gıda bankacılığı yapmak da belediyelerin görev ve sorumluluk alanındadır.

www.balioglu.net

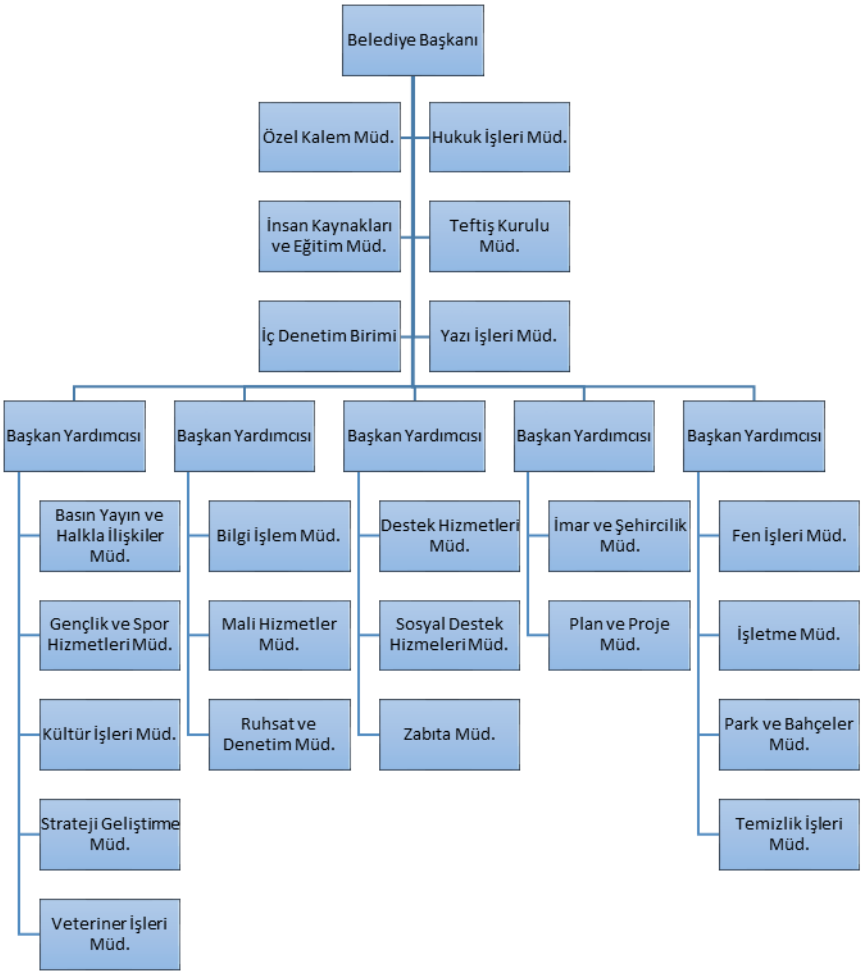
Belediye yukarıda sayılan hizmetlerin öncelik sırasını, mali durumu ve hizmetin ivediliğini dikkate alarak belirler.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre belediyenin; organları belediye meclisi, belediye encümeni ile belediye başkanından ve teşkilatı ise norm kadro esaslarına uygun olarak meclis kararıyla kurulacak birimlerden oluşmaktadır.

Eyüpsultan Belediyesi faaliyetlerini; 37 belediye meclisi üyesi, 7 encümen üyesi, 7 başkan yardımcısı ve 23 adet hizmet birimi ile yürütmektedir.

Tablo 1: Organizasyon Şeması



www.balioglu.net

Eyüpsultan Belediyesinde; 263'ü memur, 61'i işçi ve 49'u sözleşmeli olmak üzere toplam 373 personel görev yapmaktadır. Ayrıca 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen ek 20'nci maddesinde belirtilen hükme istinaden kurulan Eyüpsultan Organizasyon Gayrimenkul Yatırım İnsan Kaynakları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi bünyesinde 1554 personel görev almaktadır.

Belediyeler faaliyetlerini pek çok kamu idaresi ile koordineli çalışarak yürütürler. Eyüpsultan Belediyesinin bu minvalde ilişki içerisinde olduğu kurumlar aşağıda özetlenmektedir:

- İçişleri Bakanlığı: Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi çerçevesindeki iş ve işlemleri yürütmek ile yetkilidir.

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan

alaka ve münasebetlerini düzenlemekle görevli ve yetkilidir.

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi: 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümleri uyarınca; sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında imar, altyapı ve ulaşım hizmetleri ile bütçe hususlarında koordinasyonu sağlamakla görevlidir.

- Hazine ve Maliye Bakanlığı: Belediyelerin konsolide bütçe tahminleri Bakanlığa bildirilir ve mali tabloları üçer aylık dönemlerle Kamu Hesapları Bilgi Sistemi üzerinden Bakanlığa gönderilir.

- İller Bankası Anonim Şirketi: İller Bankasının ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir. Banka amaçlarını gerçekleştirmek üzere; ortaklarına her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir; faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.

Ayrıca Eyüpsultan Belediyesinin sahibi olduğu iki adet şirket bulunmakta olup bunlara ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

www.balioglu.net

Tablo 2: Belediyenin Sahip Olduğu Şirketlere İlişkin Bilgiler

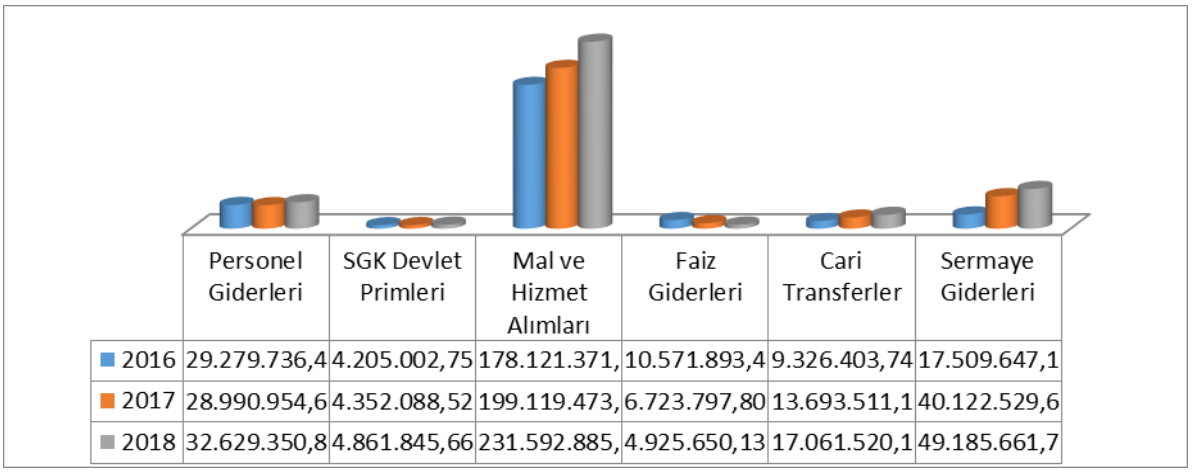
Şirketin Adı	Toplam Sermaye (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye (TL)	Hisse Oranı (%)
ESBAŞ Eyüp Belediyesi Tanzim Satış Hizmetleri İnşaat Gıda Pazarlama Sanayi Anonim Şirketi	2.500.000,00	2.500.000,00	100
Eyüpsultan Organizasyon Gayrimenkul Yatırım İnsan Kaynakları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	50.000,00	50.000,00	100

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Eyüpsultan Belediyesinin son üç yıllık bütçe gider ve gelir gerçekleşmeleri aşağıdaki şekildedir:

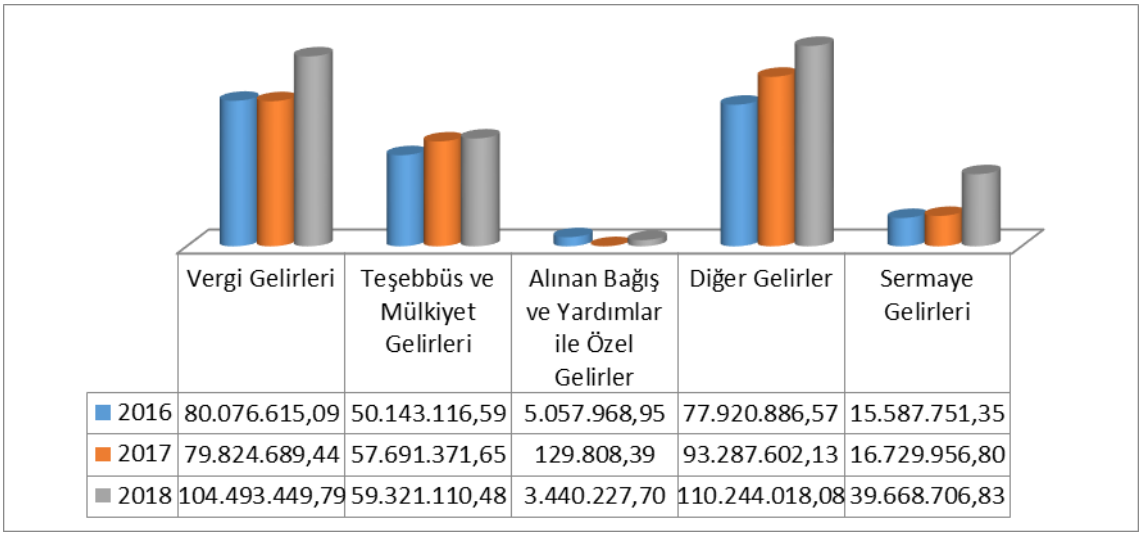
Tablo 3: Bütçe Giderlerinin 2016-2018 Yılları Arasında Seyri (TL)



	Personel Giderleri	SGK Devlet Primleri	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri
2016	29.279.736,4	4.205.002,75	178.121.371,	10.571.893,4	9.326.403,74	17.509.647,1
2017	28.990.954,6	4.352.088,52	199.119.473,	6.723.797,80	13.693.511,1	40.122.529,6
2018	32.629.350,8	4.861.845,66	231.592.885,	4.925.650,13	17.061.520,1	49.185.661,7

Belediyenin bütçe gideri; 2017 yılında bir önceki yıla göre %17,6; 2018 yılında ise bir önceki yıla göre %16,1 oranında artış göstermiştir. Tablodan da görüleceği üzere söz konusu artışın önemli bir kısmı mal ve hizmet alımı giderlerinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 2016-2018 Yılları Arasında Seyri (TL)



	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Diğer Gelirler	Sermaye Gelirleri
2016	80.076.615,09	50.143.116,59	5.057.968,95	77.920.886,57	15.587.751,35
2017	79.824.689,44	57.691.371,65	129.808,39	93.287.602,13	16.729.956,80
2018	104.493.449,79	59.321.110,48	3.440.227,70	110.244.018,08	39.668.706,83

Belediyenin bütçe geliri; 2017 yılında bir önceki yıla göre %8,2; 2018 yılında ise bir önceki yıla göre %28,0 oranında artış göstermiştir. Tablodan da görüleceği üzere artışın

www.balioglu.net

önemli bir kısmı vergi ve sermaye gelirlerinden kaynaklanmaktadır.

Eyüpsultan Belediyesinin 2018 yılı gider bütçe tahminleri ile gerçekleşmeleri aşağıdaki şekildedir:

Tablo 5: 2018 Yılı Gider Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri

HESAP		Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcama (TL)	Geçekleşme Oranı (%)
Kodu	Adı				
01	Personel Giderleri	32.485.614,11	32.485.614,11	32.630.611,11	100,45
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri	8.083.370,29	8.083.370,29	4.860.585,42	60,13
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	288.146.951,44	289.864.951,44	231.592.885,42	79,90
04	Faiz Giderleri	5.350.000,00	5.350.000,00	4.925.650,13	92,07
05	Cari Transferler	15.471.375,62	15.471.375,62	17.061.520,16	110,28
06	Sermaye Giderleri	43.521.490,94	48.654.259,34	49.185.661,77	101,09
09	Personel Yedek Ödenek	20.941.197,60	20.941.197,60	0,00	0
TOPLAM		**414.000.000,00**	**414.000.000,00**	**340.256.914,01**	**82,18**

Harcama birimleri 2018 yılında kendisine tahsis edilen ödeneğin %82,18'ini kullanmıştır. Yapılan harcamaların %68'i mal ve hizmet alımlarından, %14,5'i sermaye giderlerinden ve %9,6'sı personel giderlerinden oluşmaktadır.

www.balioglu.net

Eyüpsultan Belediyesinin 2018 yılı gelir bütçe tahminleri ile gerçekleşmeleri aşağıdaki şekildedir:

Tablo 6: 2018 Yılı Gelir Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri

HESAP		Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Geçekleşme Oranı (%)
Kodu	Adı			
01	Vergi gelirleri	147.500.000,00	104.493.449,79	70,84
03	Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	63.500.000,00	59.321.110,48	93,42
04	Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler	3.000.000,00	3.440.227,70	114,67
05	Diğer gelirler	110.800.000,00	110.244.018,08	99,50
06	Sermaye gelirleri	89.700.000,00	39.668.706,83	44,22
09	Ret ve İadeler (-)	-500.000	0,00	0
TOPLAM		**414.000.000,00**	**317.167.512,88**	**76,61**

Yukarıdaki tablo incelendiğinde 2018 yılı gelir gerçekleşme oranının %76,61 olduğu görülmektedir. Toplam gelir gerçekleşmesinin bütçe içindeki payının %34,8'ini diğer gelirler,

%32,9'unu vergi gelirleri ve %18,7'sini teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Eyüpsultan Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup bütçesi mahalli idareler bütçesi içinde yer almaktadır. Belediyeler mali işlemlerini, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 65'inci maddesine dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebeleştirmektedir. Belediyeler mali işlemlerini muhasebeleştirirken tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemini ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yayımlanan mahalli idareler detaylı hesap planını kullanmaktadır.

Eyüpsultan Belediyesinin düzenlemek zorunda olduğu mali tabloların nasıl hazırlanacağı ve bu mali tabloların neler olduğu Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mali tablolarının hazırlanması" başlıklı 484'üncü maddesi ile "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel mali tablolar ve diğer mali tablolar" başlıklı 485'inci maddesinde belirtilmiştir.

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 belirtilenler denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 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
- 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 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.

www.balioglu.net

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.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Kamu idarelerince iç kontrol sisteminde uygulanacak yöntem ve standartlar, 5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde yer alan hüküm uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Bu yetkiye istinaden İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Eyüpsultan Belediyesinin iç kontrol sistemi Tebliğ'de öngörülen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri açısından değerlendirilmiştir.

Kontrol ortamına ilişkin standartlarda öngörülen belirli şartların tesis edildiği; ancak aşağıda yer verilen hususların da dikkate alınarak eksikliklerin giderilmesinin kontrol ortamının standartlara uyumunu artıracağı düşünülmektedir:

- İç kontrolden sorumlu birim olan Strateji Geliştirme Müdürlüğünün iç kontrolün kurulması ve işletilmesi yönünde önemli çalışmalar yaptığı kanaati oluşmakla beraber; bu sistemin başta üst yönetim olmak üzere tüm personel tarafından sahiplenilmesi ve harcama birimlerinin sürecin içine dâhil edilerek iç kontrol anlayış ve farkındalığının Belediyenin tamamına sirayet etmesinin sağlanması gerekmektedir.

- Misyonun; yetki ve sorumluluklara ilişkin çerçeveyi çizecek, genel işlev ve politika beyanını içeren ve hangi ihtiyaçların karşılanacağını ifade edecek şekilde belirlenmesi ve personelin misyonun gerçekleştirilmesindeki rolünü bilmesini teminen bu kişilere yazılı olarak bildirilmesi, görev dağılım çizelgelerinin oluşturulması gerekmektedir.

- Personelin performansının ölçümü kapsamında performans karneleri adı altında çok sayıda doküman oluşturulduğu görülmüştür. Bununla birlikte personelin görevlendirildiği alanlarda eğitimlerle desteklenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

- Yetki devrine ilişkin yönerge hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak iş akış süreçlerindeki imza ve onay mercilerinin yazılı olarak belirlenmesi ve faaliyetlerin yürütülmesinde hassas görevlere ilişkin prosedürlerin tanımlanarak personele duyurulması gerekmektedir.

İç kontrolün ikinci bileşeni olan risk değerlendirmesi; planlama ve programlama ile risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi olmak üzere iki standardı kapsamaktadır. Belediyece hazırlanan planda amaç, hedef ve faaliyetlerin bir kısmının mevzuatta öngörüldüğü şekilde belirlenmediği ve bunların gerçekleşmesini engelleyebilecek risklerin tespit edilmediği görülmüştür. Bu nedenle bu bileşen açısından standartlarda öngörülen şartların tesis edilemediği değerlendirilmektedir.

Risk değerlendirmesine ilişkin çalışmalar yapılmadığından belirlenen riskleri önlemek üzere öngörülen ve sistemin üçüncü bileşeni olan kontrol faaliyetleri standartlarının da gereği

www.balioglu.net

gibi yerine getirilmesine imkân bulunmamaktadır.

İdarenin amaçları, hedefleri, stratejileri ve performans programları kamuoyuna açıklanmaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler ise idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve tüm bu bilgiler Belediye web sitesinden duyurulmaktadır. Dolayısıyla Belediye, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini tesis eden raporlama standartlarını sağlayacak şartları genel olarak yerine getirmektedir. Ancak bilgi ve iletişim bileşeninin diğer standartlarında öngörülen şartların Belediyece yeterince tesis edilemediği düşünülmektedir. Nitekim kayıt ve dosyalama sistemindeki eksiklikler ve birimler arası koordinasyon ile bilgi akışının etkin olarak sağlanamaması nedeniyle görevlerin yerine getirilmesi ve denetimler esnasında gerekli bilgi ve belgeye zamanında erişim hususunda bir takım aksaklıklar yaşandığı anlaşılmıştır.

İç kontrolün son bileşeni olan izleme, iç denetim ve iç kontrolün değerlendirilmesi standartlarını içermektedir. Belediyede, iç denetim biriminin kurulduğu ve bir iç denetçi kadrosunun dolu olduğu görülmüştür. İç kontrolün değerlendirilmesi sonucunda alınması gereken önlemlere ilişkin ise eylem planının hazırlandığı görülmekle beraber, üst yöneticiye yılda en az bir kere yapılması öngörülen raporlamanın gerçekleştirilmediği anlaşılmıştır. Sonuç olarak, iç kontrolün değerlendirilmesi sürecinde İdarenin tüm birimlerinin sürece dâhil edilmesi ve gerekli raporlamaların yapılması izleme standartlarına uyumun tesisine katkı sağlayacaktır.

www.balioglu.net

Belediyenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İç Kontrol Uyum Eylem Planında belirlenen bazı faaliyetlerin 2018 yılı sonu itibarıyla tamamlanmış olduğu görülmüş olup iç kontrol sisteminin gelişiminin devam ettiği ve uygulamada geliştirilmesi gereken alanlar olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Yemekhane Hesabına İlişkin İşlemlerin Hesap Verebilirlik ve Saydamlığı Sağlayacak Şekilde Muhasebeleştirilmemesi

Yemekhane hesabına ilişkin mali işlemlerin, mevzuata uygun bir şekilde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerini tesis edecek şekilde raporlanmadığı görülmüştür.

Devlet memurlarının yiyecek yardımı almasına ilişkin esas ve usuller, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212'nci maddesine dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nde (DMYYY) düzenlenmektedir. Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, yiyecek yardımından faydalanacak personel sayısının asgari elli olması durumunda yemek servisinin kurulmasına imkân tanınmıştır. Yönetmelik'in devam eden maddelerinde özetle; yemek servisine bina, tesis ve demirbaş gibi gerekli taşınır ve taşınmazların sağlanacağı, yemek maliyetinin bir kısmının yemek yiyenlerden bir kısmının belediye bütçesinden karşılanacağı ve muhasebe kayıtlarının işletme hesabı esasına göre tutulacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu işlemlerin, hem hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ilkeleri hem de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 50'nci maddesinde yer alan tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerektiği şeklindeki düzenleme uyarınca muhasebeleştirilerek raporlanması gerekmektedir.

Kamu kurumlarınca yönetilen yemekhaneler, 30.12.2005 tarih ve 26039 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller'in 4'üncü maddesinde sosyal tesisler arasında sayılmaktadır. Bu nedenle yemekhane kapsamında yapılan mali nitelikteki iş ve işlemlerin anılan Esas ve Usuller çerçevesinde aşağıda özetlendiği şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir:

- Muhasebeleri idareden tamamen bağımsız olan sosyal tesislerin faaliyetleri, belirli dönemlerde idareden ayrı olarak raporlanmalıdır. (Madde 5)

- Tesisin tasarrufundaki varlık ve kaynaklar, gerçeğe uygun ve saydam bir şekilde muhasebeleştirilmelidir. (Madde 7)

- Gayrisafi hasılat tutarı 500.000,00 TL'yi aşmayan sosyal tesisler, işletme hesabı esasına göre işletme defteri tutabilecektir. (Madde 12)

- Faaliyet döneminin bitimini takiben mali tablolar idareye gönderilecek ve başka sosyal tesisler varsa mali tabloları konsolide edilecektir. (Madde 24)

Ancak Eyüpsultan Belediyesinde yapılan incelemelerde, 2018 yılında gayrisafi hasılatı 332.330,24 TL olan yemekhane hesabının İşletme Müdürlüğü tarafından yönetildiği, bu hesaba ilişkin mali işlemler ile varlık ve yükümlülüklerin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde öngörüldüğü gibi müstakil olarak raporlanmadığı görülmüştür.

Bunun yanı sıra personelden kesilen yemek ücretleri, bunlara ilişkin nakit işlemleri ve yemekhane nezdindeki taşınırların Belediye hesapları dâhilinde de muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir. Özetle bahse konu olan işlemler ve varlıklar, muhasebe sisteminden herhangi bir şekilde takip edilememektedir. Personelden kesilen yemek ücretleri ve DMYYY uyarınca Belediye bütçesinden aktarılan paylar gibi yoğun olarak nakit hareketi ihtiva eden yemekhane işlemlerinin, mevzuatta öngörüldüğü üzere müstakil olarak veyahut Belediyenin mali tablolarında raporlanmaması, hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerinin zedelenmesine sebep olmaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, yemekhane hesabı kapsamındaki kamu kaynağı edinim ve kullanımları ile varlıklarının mevzuattaki düzenlemelere uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2019 Yılı öncesi Yemekhane Hesabının kullandırılmasına ilişkin Başkanlık tarafından yetkiler İşletme Müdürlüğüne verilmiş olup yıllarca Yemekhane Hesabının sevk ve idaresi İşletme Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmiştir. Ancak söz konusu durum 2018 yılı denetim raporundaki tavsiye ve önerileriniz doğrultusunda 2019 yılında gerekli değişiklikler ve görevlendirmeler ile bu yetki tekrar mali hizmetler müdürlüğüne verilmiştir. Mevzuatta belirtilen hususlar çerçevesinde muhasebe işlemleri takip edilmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edilerek yemekhane hesabının 2019 yılı itibarıyla mevzuatta belirtilen hususlar çerçevesinde yürütülmeye başlandığı ifade edilmişse de söz konusu düzeltme denetim yılı hesaplarını etkilemediğinden yemekhane hesabına ilişkin işlemlerin hesap verebilirlik ve saydamlığı sağlayacak şekilde muhasebeleştirilmediği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

Bununla beraber İdarenin bahse konu düzeltmelerine ilişkin eylemleri, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 2: Bilançonun Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayelere İlişkin Eksik Bilgi Sunması

İller Bankasındaki sermaye tutarının sağlıklı bir şekilde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle mali tabloların, Belediyenin bu Bankadaki ortaklık payına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesi hükmü uyarınca, İller Bankasının ortaklarından olan belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payının %2'si oranındaki tutar, her ay kesilerek Bankanın sermayesine eklenmektedir.

Mali tabloların söz konusu varlıklara ilişkin sağlıklı bilgi sunmasını teminen, Bankanın sermayesine aktarılan bu tutarların muhasebeleştirilerek raporlanması gerekmektedir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesinde de mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izleneceği açıkça hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, İller Bankasının resmi internet sitesinden edinilen bilgi doğrultusunda Eyüpsultan Belediyesinin iştirak ettiği sermaye tutarı 21.873.869,51 TL iken 240 nolu hesapta raporlanan tutarın yılsonu itibarıyla 5.110.873,95 TL olduğu görülmüştür. Dolayısıyla 2018 yılı Bilançosu söz konusu varlıklara ilişkin 16.762.995,56 TL eksik bilgi sunmaktadır.

Sonuç olarak; mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunması için Eyüpsultan Belediyesinin İller Bankasındaki ortaklık payının eksiksiz bir şekilde muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2015-2016 yıllarında İller Bankası 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabında takip edilmiş ancak sehven 2017 yılında muhasebeleştirme işlemleri unutulmuş olup, 2018 yılı Denetim Raporundaki tavsiye ve önerileriniz doğrultusunda İller Bankası tarafından yayımlanan tutarlar üzerinden muhasebeleştirme işlemleri yapılmıştır. 2019 yılı içerisinde gerekli muhasebeleştirme işlemleri yapılarak İller Bankası Sermaye tutarında denklik sağlanmış olup düzenli olarak yayınlanan tutarlar

muhasebeleştirilmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, İller Bankası ortaklık paylarının sehven eksik muhasebeleştirildiği ve 2019 yılında gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmişse de söz konusu düzeltme işlemi denetim yılı mali tablolarını etkilemediğinden 2018 yılı Bilançosunun 240 nolu hesaba ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: Mali Tabloların Taşınmazlara İlişkin Doğru Bilgi Sunmaması

Eyüpsultan Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların cins tashihi ve değerleme çalışmaları tamamlanmadığından, mali tabloların söz konusu varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Anılan Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; taşınmazların, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 26’ncı maddesinde de yer verilmiştir. Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesi ile kamu idarelerine, değer tespitlerini sonuçlandırıp taşınmazlarını gerçek değeri üzerinden raporlamaları için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır.

Envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 188-193’üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına kaydedilerek raporlanacaktır.

Yapılan incelemelerde; Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünden alınan bilgiler ile

Belediye kayıtlarında yer alan taşınmaz sayısının yaklaşık olarak birbiriyle tutarlı olduğu görülmüştür. Ancak taşınmazların mevcut kullanım şeklinde meydana gelen değişikliklerin dikkate alınmadığı, mezkûr Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde öngörülen cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı, envanter ve muhasebe kayıtlarında mevzuatta öngörülenin aksine fiili durumun yerine tapuda kayıtlı durumun esas alındığı görülmüştür.

Ayrıca Belediye tarafından envanterinde bulunan taşınmazların gerçek değerinin tespitine ilişkin çalışmaların yapılmadığı dolayısıyla söz konusu varlıkların, mevzuatta öngörüldüğü üzere gerçek değeri ile raporlanmadığı anlaşılmıştır. Denetimlerde her bir taşınmazın muhasebede kayıtlı değerine ilişkin bilgi alınamadığı gibi tablolarda raporlanan tutarın kaynağına ilişkin bilgi de temin edilememiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların Belediyenin taşınmazlarına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen cins tashihi ve değerleme çalışmalarının en kısa sürede tamamlanması, bu çalışmalar nihayete erdirilene kadar da muhasebe kayıtlarının fiili durum esas alınarak yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle, Belediye mülkiyetindeki taşınmazların Kıymet Takdir Komisyonunca değer tespitlerinin yapılması için çalışmalara başlandığı ancak ilçede gecekondulaşmanın yoğun olması sebebiyle taşınmaz envanterinin değişkenlik arz ettiği, söz konusu taşınmazların önemli bir kısmının 4706 ve 2981 sayılı Yasalara göre tapu işlemi yapılacak olan parseller olduğu ve bu nedenle bu taşınmazlarda cins değişikliği ve değerleme işlemlerinin yapılamadığı, 775 sayılı Kanun ile mülkiyeti Belediyeye geçen taşınmazlarla ilgili olarak ise plan çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, Belediye mülkiyetindeki taşınmazların değer tespiti çalışmalarına başlandığı ancak Belediyenin envanterinde farklı mevzuat hükümlerine istinaden tasarruf yetkisi kısıtlanan çok sayıda taşınmaz olduğundan bahisle cins değişikliği ve değerleme işlemlerinin tam olarak yapılamadığı ifade edilmiştir. Bulguda ifade edildiği üzere Belediyenin envanterinde bulunan taşınmaz sayısının Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünden alınan verilerle uyumlu olduğu tarafımızca da teyit edildiğinden tasarruf yetkisi kısıtlanmakla beraber hâlihazırda Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanterine ilişkin herhangi bir eleştiri getirilmemiştir. Ayrıca Belediyenin mülkiyetinde bulunan 1067 taşınmazdan tasarrufu kısıtlayıcı mevzuat hükümlerine tabi yalnızca 257 taşınmaz olduğu göz önünde bulundurulduğunda bunların değerleme ve cins tashihi çalışmalarını sekteye uğratacak nitelikte olmadığı düşünülmektedir. Kaldı ki bahse konu

taşınmazların cins tashihi ve değerleme çalışmalarının malik idare tarafından yapılmayacağını düzenleyen herhangi bir istisna hükmü de bulunmamaktadır. Bu itibarla, söz konusu eksiklikler nedeniyle Bilançonun taşınmaz varlıklara ilişkin tam ve doğru bilgi sunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 4: Tahsis İşlemine Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Eyüpsultan Belediyesi ile diğer kamu idareleri arasında tahsis işlemine konu edilen taşınmazlar kayıtlara alınmadığından Bilançonun söz konusu varlıklara ilişkin tam ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile belediyelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

www.balioglu.net

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirmesi gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189'uncu ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

- İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.02 Binalar Hesabına alacak, 500.11 Net Değer Hesabına borç; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç,

- İdareye tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.03 Binalar Hesabına borç, 500.12 Net Değer Hesabına alacak; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak

kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; Belediye tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen ve emlak vergisi değeri toplam 749.609.000,00 TL olan beş adet taşınmaz bulunurken Belediyeye tahsis edilen ve emlak vergisi değeri toplam 52.363.000,00 TL olan iki taşınmaz olduğu görülmüştür. Ancak tahsis işlemine konu edilen bu taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümleri gereği yapılması gereken muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, bilançoda yer alan varlık hesaplarının güvenilir bilgi sunması için tahsis işlemine konu edilen taşınmazların muhasebeleştirilerek raporlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz müdürlükleri arasında yapılacak envanter çalışması sonucuna göre muhasebe kayıt işlemleri güncellenip düzeltilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususa iştirak edilmiş olup yapılacak olan envanter çalışması sonucu muhasebe kayıtlarının düzeltileceği ifade edildiğinden 2018 yılı Bilançosunun Belediye taşınmazlarına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber İdarenin bu kapsamda yapacağı işlem ve eylemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Taşınmaz Satışlarının Muhasebeleştirilmesinde Kayıtlı Değerlerin Esas Alınmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan arsaların satışının, mevzuatta öngörüldüğü şekilde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; mali tabloların, söz konusu varlıklara ve bu varlıkların satışından elde edilen gelirlere ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

Satış işleminin muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı düzenleme, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 189'uncu maddesinde yer almaktadır. Bu madde hükmü uyarınca bahse konu muhasebe kaydının, hem varlıktaki azalmayı hem de satış bedeli ile kayıtlı değer arasında oluşan farkı yansıtmasını teminen aşağıdaki şekilde yapılması gerekmektedir:

- 250 Arazi ve Arsalar Hesabı varlığın kayıtlı değeri kadar alacak çalıştırılarak ilgili varlık kayıtlardan düşürülür.

- Satış bedeli ile kayıtlı değer arasında oluşan fark, olumlu ise 600 Gelirler Hesabına olumsuz ise 630 Giderler Hesabına kaydedilerek Faaliyet Sonuçları Tablosuna yansıtılır.

Ancak yapılan incelemelerde; kayıtlı değeri 13.877.962,00 TL olan arsanın

49.600.000,00 TL'ye satılmasına ilişkin muhasebe kaydında, 250 nolu hesabın satış bedeli kadar alacaklandırıldığı tespit edilmiştir. Satılmak suretiyle elden çıkarılan varlığın kayıtlı değerinden fazlasının ilgili hesaptan düşülmesi anlamına gelen bu hatalı kayıt nedeniyle hem Bilançoda 250 nolu hesap hem de satıştan elde edilen gelirin raporlandığı Faaliyet Sonuçları Tablosu 35.722,038,00 TL eksik bilgi sunmaktadır.

Yıl içerisinde yapılan 8.660.148,91 TL tutarındaki diğer arsa satışlarının da aynı şekilde satış bedeli üzerinden muhasebeleştirildiği görülmekle beraber söz konusu taşınmazların kayıtlı değerleri İdarece tarafımıza sunulamadığından hatalı kayıt tutarı kesin olarak tespit edilememiştir.

Sonuç olarak, satış sonrası varlık durumunun ve satıştan elde edilen gelirin tam ve doğru raporlanmasını teminen, taşınmaz satış işlemlerinin kayıtlı değer esas alınarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz taşınmazlarının ayrıntılı takibi amacıyla otomasyon programında gerekli düzenlemelerin yapılması için yüklenici firma ile görüşmeler yapılmıştır. Programda yapılacak düzenlemeler ile ilgili müdürlüklerle yapılacak envanter çalışması sonucuna göre taşınmazların ayrıntılı muhasebe kaydı oluşturulacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususa iştirak edilerek envanter çalışmalarının tamamlanmasının akabinde muhasebe kayıtlarının mevzuatta öngörüldüğü şekilde yapılacağı ifade edildiğinden mali tabloların, satış işlemi sonrası varlık durumuna ve elde edilen gelire ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber İdare tarafından yapılacağı beyan edilen eylemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 6: Geçici Kabulü Yapılan Taşınmazların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Yapım süresince oluşan giderlerin takibi amacıyla 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilen tutarların, geçici kabulün gerçekleştirilmesine rağmen ilgili varlık hesabına aktarılmaması nedeniyle mali tabloların Belediye taşınmazlarına ilişkin sağlıklı bilgi sunmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesi uyarınca, bir ekonomik değer başka bir şekle dönüştürüldüğünde bu değişikliğin muhasebe kayıtlarına yansıtılması

www.balioglu.net

gerekmektedir. Bu nedenle taşınmazın cinsinin değişmesi sonucunu doğuran yapım işlerinin, sürecin tamamlanarak geçici kabulün gerçekleştirildiği tarih itibarıyla muhasebeleştirilmesi ve 258 nolu hesapta kayıtlı tutarların ilgili varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 205'inci maddesinde de bahse konu olan işleme ilişkin kaydın nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre geçici kabul tutanağı imzalandığı tarihte 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takibi yapılan tutarlar ilgisine göre 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına veya 252 Binalar Hesabına aktarılarak muhasebeleştirilecektir.

Ancak yapılan incelemelerde, yılsonu itibarıyla bütün yapım işlerinin tamamlanarak geçici kabul tutanaklarının düzenlenmesine rağmen işlemlerin mevzuatta öngörüldüğü şekilde muhasebeleştirilerek raporlanmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak 2018 yılı Bilançosunda yer alan 258 nolu hesabın toplam 37.504.599,10 TL hatalı bilgi sunduğu, ayrıca bu tutarların ilgili hesaplara aktarılmaması nedeniyle 251 nolu hesabın 36.696.274,83 TL; 252 nolu hesabın ise 808.324,27 TL eksik raporlandığı tespit edilmiştir. Belediyenin sahip olduğu varlıkların cinsine ve niteliğine ilişkin bilginin doğru bir şekilde mali tablolarda sunulmasını teminen geçici kabul tarihi itibarıyla işlemlerin muhasebe kayıtlarına aktarılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu geçici kabulü yapılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarına aktarılması işlemleri 2018 yılı içerisinde çalıştırılmış ancak sehven hatalı çalıştığı tespit edilmiştir. 2018 Yılı Denetim Raporu tavsiye ve önerileriniz doğrultusunda 2019 yılı içerisinde mevzuata uygun olarak muhasebeleştirme işlemleri yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, geçici kabulü yapılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarına aktarılması işlemlerinin sehven hatalı muhasebeleştirildiği ve hatalı kayıtların 2019 yılında düzeltileceği ifade edildiğinden Bilançonun geçici kabulü yapılan taşınmazlara ilişkin sağlıklı bilgi sunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 7: Taşınmazlara Amortisman Ayrılmaması

Taşınmaz varlıklara mevzuata uygun olarak amortisman ayrılmaması ve muhasebeleştirilmemesi nedeniyle mali tabloların, söz konusu varlıkların faydası tükenen kısmına ve bu suretle oluşan gidere ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde amortisman işlemi,

kamu idaresi hesaplarında yer alan duran varlıkların maliyetinin varlığın yararlanma ya da itfa süresine sistemli bir biçimde dağıtılması ve ilgili yıla düşen tutarın gider olarak muhasebeleştirilmesini ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Anılan maddede ayrıca amortismana tabi varlıkları ve bunlara ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisi Hazine ve Maliye Bakanlığına tanınmıştır. Bu yetkiye istinaden yürürlüğe konulan Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 Sıra No.lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin 5'inci maddesinde, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında izlenen taşınmazlara yararlanma süresine göre, Tebliğ ekindeki listede belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak amortisman ayrılacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 491'inci maddesi hükmüne göre kayda alınan duran varlıkların nevi, miktarı, edinme tarihi ve değeri ile amortisman oranına ilişkin bilgilerin takip edilmesi amacıyla Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulması gerekmektedir. Bu defterin idarelerce tutulması anılan Tebliğ hükümlerine göre ayrılan amortisman tutarlarının doğruluğu ve güvenirliğinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Maddi duran varlıklar için ayrılan amortismanın muhasebeleştirilmesine ilişkin düzenleme ise mezkur Yönetmelik'in 203'üncü maddesinde yer almaktadır. Anılan madde hükmü uyarınca maddi duran varlıklara ayrılacak amortisman tutarlarının; bir taraftan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, diğer taraftan 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde önceki yıllardaki uygulamanın aksine 2018 yılı dönem sonunda, Eyüpsultan Belediyesi tarafından kullanılan muhasebe sisteminden kaynaklı sorunlar nedeniyle 251 ve 252 nolu hesaplarda takip edilen varlıklara amortisman ayrılmadığı görülmüştür. Ayrıca bahse konu duran varlıkların amortisman tutarlarının takibini ve güvenirliğini temin edecek olan Duran Varlıklar Amortisman Defterinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz varlıklara ilişkin tükenme payını gösteren amortisman işleminin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 2018 yılı Bilançosunda yer alan 257 nolu hesap ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630 nolu hesap 23.596.523,42 TL eksik bilgi sunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınmazlara ait amortisman ayrılması işlemi 2018 yılına kadar muhasebe birimince manuel yapılmıştır. 2018 yılı içerisinde otomasyon sistemi

tarafından otomatik olarak çalıştırılmış olup sehven eksik çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu durum sistem yetkililerine de bildirilmiş ve 2019 yıl sonu itibarıyla oluşturulacak olan amortisman fişinde gerekli düzenlemeler yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, amortisman ayırma işleminin otomasyon sisteminden kaynaklı olarak sehven eksik yapıldığı, söz konusu aksaklığın giderilmesine yönelik sistem yetkililerine bildirimde bulunulduğu ve 2019 yıl sonu itibarıyla gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmişse de söz konusu düzeltme işleminin denetim yılına etkisi bulunmadığından 2018 yılı mali tablolarının 257 ve 630 nolu hesaplara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 8: Kullanımda Olan Dayanıklı Taşınırların Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Takip Edilmesi

Hâlihazırda kamu hizmetinde kullanılmaya devam eden dayanıklı taşınırların, amortisman sürelerinin dolduğundan bahisle hurdaya ayrılarak taşınır sisteminden çıkarıldığı, bu nedenle mali tabloların Belediye taşınırlarına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesi hükmüne istinaden yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği'nde taşınır mallar tanımlanmış ve niteliklerine göre sınıflara ayrılmıştır. Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde dayanıklı taşınırların; tesis, makine ve cihazlar ile taşıtlar ve demirbaşları ifade ettiği belirtilmiş ve belirtilen her bir taşınır cinsi ekli listelerle sınırlı tutulmuştur. Bununla beraber aslında ekli cetvelde sayılanlar arasında yer almakla birlikte kamu idaresinin çeşitli sebeplerle hizmet dışı bıraktığı taşınırlar, anılan maddede hurda olarak tanımlanmıştır. Görüleceği üzere aynı taşınırın kamu hizmetinde kullanılıp kullanılmama kıstasına göre dayanıklı taşınır veya hurda olarak tanımlanması mümkündür.

Taşınırlara ilişkin anılan Yönetmelik'te yer verilen bahse konu farklılık muhasebe yönetmeliklerine de yansımıştır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (MİBMY) 194 ve 198'inci maddelerinde de kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan taşınırların cinsine göre 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabında veya 255 Demirbaşlar Hesabında izleneceği; buna karşın çeşitli nedenlerle kullanım olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında takip edileceği hüküm altına alınmıştır.

Dayanıklı taşınırların hurda olarak değerlendirilerek hizmet dışı bırakılmasına ilişkin işlemler Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde hükmü gereğince; en az üç kişiden oluşturulacak komisyon tarafından, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği değerlendirilen taşınırların hurdaya ayrılabileceği ifade edilmiştir.

Özetle, dayanıklı taşınırlar ancak ekonomik ömrünü tamamlaması veya idarenin ihtiyacını karşılamaması durumunda hizmet dışı bırakılarak taşınır kayıtlarından çıkarılacaktır. Diğer bir ifadeyle kamu hizmetinde kullanılmaya devam edilen taşınırların, amortisman süresi dolduğundan bahisle hurdaya ayrılarak kayıtlardan çıkarılması imkân dâhilinde değildir. Nitekim anılan Yönetmelik'in 28'inci maddesinde de ekonomik değeri kalmayan taşınırların imha edileceği ifade edildiğinden, 'ekonomik değeri kalmayan' teriminden 'amortisman süresinin dolması' kavramının anlaşılmaması gerektiği gayet açıktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde amortisman işlemi, varlığın maliyetinin yararlanma ya da itfa süresine sistemli biçimde dağıtılması olarak tanımlanmıştır. Varlığın maliyetinin ilgili yıllara dağıtılması anlamına gelen amortisman işleminde, kullanıma ilişkin tahmini bir süre öngörüldüğünden bu tahminin her zaman gerçekleşmeyi karşılaması mümkün değildir. Nitekim anılan Yönetmelik'in 31'inci maddesinde de baştaki tahmin ile kullanım sürelerinin farklılık göstermesi durumu öngörülmüş ve bu durumda hesaplamanın yeniden yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Taşınırın hurda olarak değerlendirilmesi varlığın cinsinin değişmesi anlamına geldiğinden bu değişikliğin muhasebe kayıtlarına da yansıtılarak raporlanması gerekmektedir. Hurda işleminin muhasebeleştirilmesine ilişkin düzenleme MİBMY'nin 225'inci maddesinde yer almaktadır. Buna göre, kullanım olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri kadar 294 nolu hesaba borç, ilgili varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı kadar 257 Birikmiş Amortisman Hesabına borç, 299 Birikmiş Amortisman Hesabına alacak kaydı yapılacaktır.

Ancak yapılan incelemelerde; kamu hizmetinde kullanılmaya devam edilen ve kayıtlı değeri 20.571.090,54 TL olan dayanıklı taşınırların amortisman süreleri dolduğundan bahisle; hurdaya ayrılarak taşınır sisteminden çıkarıldığı ve ilgili varlık hesaplarında izlenmeleri gerekirken 294 nolu hesaba aktarıldıkları görülmüştür. Bu durum mali tabloların taşınırların cinsine ve kullanım durumuna ilişkin yanlış bilgi sunmasına sebep olmaktadır. Bunun yanı

www.balioglu.net

sıra hurdaya ayırma sonucu taşınır sisteminden çıkarılan varlıklara Taşınır Mal Yönetmeliği'nde öngörülen işlemler uygulanamayacağından; hâlihazırda kullanımda olan varlıkların takibini ve bu varlıklara ilişkin sorumluluğun tesisini mümkün kılacak mekanizmalar zayıflamaktadır.

Sonuç olarak Bilançonun ilgili varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmasını ve taşınır yönetiminde etkinliğin sağlanmasını teminen, hurdaya ayırma değerlendirmesinin her bir taşınır özelinde yapılması, kamu hizmetinde kullanılmaya devam edilen varlıkların ilgisine göre 253 veya 255 nolu hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi hükmü gereği taşınırların ekonomik ömrünün dolması ile hurdaya ayrılabileceği ve hurdaya ayırma işlemlerinin bu minvalde gerçekleştirildiği, 2019 yılı içerisinde ise bahse konu olan işlemlerin hurdaya ayrılmaksızın ilgili taşınır kodlarında takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, söz konusu taşınırların ekonomik ömürlerinin dolmasından bahisle Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi gereği hurdaya ayrıldığı ifade edilmişse de bulguda ayrıntılarına yer verildiği üzere ilgili maddede geçen "ekonomik değeri kalmayan" ifadesinin amortisman süresinin dolmasına karşılık gelmediği, taşınırın kamu hizmetinde kullanılabilir durumda olup olmadığına göre belirlenecek bir kriter olduğu açıktır. Bununla birlikte İdarenin, 2019 yılı içerisinde bahse konu taşınırların hurdaya ayrılmaksızın ilgili taşınır hesaplarında takip edileceği yönündeki beyanı, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 9: Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturalı Borçların Mali Tablolarda Raporlanmaması

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından Belediyeye fatura edilen borçların muhasebeleştirilmediği ve bu nedenle de mali tabloların söz konusu yükümlülüklere ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun memurların emekliliğine ilişkin hükümlerinin mülga edilmesinin akabinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun geçici 4'üncü maddesinde, kapsama dâhil olan personelin emeklilik ve benzeri diğer haklarının Sosyal Güvenlik Kurumunca (SGK) ödeneceği hükme bağlanmıştır. SGK tarafından yayımlanan 09.12.2013 tarih ve 73616264 sayılı Ek Karşılık Primi ve Faturalı Alacaklara İlişkin Genel Yazı'da ise, ilgilisine ödenen söz

www.balioglu.net

konusu tutarların kamu idaresi adına borç tahakkuk ettirilerek iki ay içerisinde anlaşmalı bankalara ödeneceği, süresinde ödenmeyenler ile ilgili 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme faizi uygulanacağı belirtilmiştir.

Özetle; 5434 sayılı Kanun'un mülga hükümlerine tabi personele SGK tarafından yapılan emekli ikramiyesi, ölüm yardımı, makam, temsil ve görev tazminatları gibi ödemeler, personelin bağlı olduğu kurumlardan tahsil edileceğinden Belediye açısından yükümlülük oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 50'nci maddesi hükmü uyarınca tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerektiğinden söz konusu yükümlülüklerin de muhasebeleştirilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir. Bu gerekliliğin yerine getirilmesi, aynı zamanda saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun tesisi açısından da önem arz etmektedir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 279 ve 284'üncü maddelerinde söz konusu yükümlülüklerin; 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında veya 379 Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabında izlenmesine imkân tanıyan hükümler bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Eyüpsultan Belediyesinin bu kapsamdaki borçlarının takibi için SGK tarafından yetkilendirildiği MOSİP Bilgi Sisteminde bulunan verilere göre 2018 yılı itibarıyla 1.428.546,74 TL'si gecikme zamlarından kaynaklanan toplam 5.738.819,28 TL borcu bulunmaktadır. Ancak Belediye kendisine fatura edilen bu tutarları muhasebeleştirmediğinden söz konusu yükümlülükler mali tablolarda raporlanmamaktadır.

Sonuç olarak Belediyenin, saydamlığı ve hesap verebilirliği teminen, ödemekle yükümlü olduğu 5.738.819,28 TL tutarındaki borcunu mali tablolarında izlemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin kurumlara olan borçları yapılandırma kapsamındadır. Kurumlara ayrı ayrı yazılar yazılmış olup, cevabi yazılara göre muhasebe kayıtlarımızın denkliği 2019 yılı içerisinde sağlanmış olacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Her ne kadar İdare tarafından yapılandırma kapsamındaki borçlarına ilişkin yazıların yazıldığı ve muhasebe kayıtlarının 2019 yılında denkleştirileceği ifade edilmişse de bulguda, yapılandırılanlar değil SGK'ya olan faturalı borçlar eleştiri konusu edildiğinden verilen cevap kayıtlardaki hatayı açıklar nitelikte değildir. Dolayısıyla Bilançonun SGK tarafından Belediyeye fatura edilen borçlara ilişkin bilgi sunmadığı

yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 10: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Belediyede çeşitli yasal düzenlemelere dayanılarak çalıştırılan işçilere mevzuat gereği ayrılması zorunlu olan kıdem tazminatı karşılıklarının muhasebeleştirilmediği ve bu nedenle de Bilançonun İdarenin bu yükümlülüğüne ilişkin sağlıklı bilgi sunmadığı görülmüştür.

İşçi statüsünde çalışan personele ödenecek kıdem tazminatına ilişkin düzenleme, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer almaktadır. Anılan madde hükmü uyarınca; kamu idaresi, bünyesinde bir yıldan uzun süreli çalışan işçiler ile iş ilişkisinin maddede sayılan hallerden herhangi biri nedeniyle sona ermesi durumunda kıdem tazminatını ödemekle yükümlüdür. Mezkûr Kanun'un diğer maddelerinin mülga olması sonrasında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesinde ise kıdem tazminatına ilişkin düzenlemeler, alt işverene bağlı olarak kamu kurumlarında sürekli çalışan personeli de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Dolayısıyla belediye, anılan mevzuat hükümlerinde öngörülen şartların oluşması halinde kıdem tazminatı ödemekle yükümlü kılınmıştır.

www.balioglu.net

Kamu idaresinin bu tazminata ilişkin muhtemel yükümlülüklerinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde temel ilke ve kavramlardan biri olarak belirlenen ihtiyatlılık gereği muhasebeleştirilerek raporlanması gerekmektedir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (MİBMY) 281, 282, 330 ve 331'inci maddelerinde de belediyece hesaplanan kıdem tazminatı karşılılıklarının, muhtemel ödeme süresi dikkate alınarak 372 veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında izlenmesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Bu madde hükümleri uyarınca faaliyet yılı için hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları ve 630 Giderler Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmesi, izleyen yılda ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının ise 372 nolu hesaba aktarılması gerekmektedir.

Öte yandan MİBMY'nin 347'nci maddesi gereğince açılış bilançosuna dâhil edilmemiş olan yükümlülüklerin envanteri yapıldıkça belirlenen değerinin ilgili hesaba ve 500 Net Değer Hesabına ilave edileceği hüküm altına alındığından önceki yıllarda ayrılması gereken ancak ayrılmamış olan kıdem tazminatı karşılıklarının hesaplanarak 472 ve 500 nolu hesaplar aracılığıyla muhasebe kayıtlarına alınması icap etmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde Belediye tarafından;

- 2017 yılında sürekli işçilere ilişkin karşılıklar muhasebeleştirilirken, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı suretiyle bünyesinde bulunan işçilere ilişkin 23.469.853,62 TL,

- 2018 yılında ise gerek kendi bünyesinde gerekse alt işveren vasıtasıyla çalıştırdığı işçilere ilişkin ayrılması gereken 5.287.616,26 TL

kıdem tazminatının muhasebeleştirilmediği ve mali tablolara yansıtılmadığı görülmüştür. Bu durum 2018 yılı Bilançosunda, 472 nolu hesabın 28.757.469,88 TL, 500 nolu hesabın 23.469.853,62 TL ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630 nolu hesabın 5.287.616,26 TL eksik bilgi sunmasına neden olmuştur.

Sonuç olarak mali tabloların Belediyenin bahse konu olan muhtemel yükümlülüklerine ilişkin sağlıklı bilgi sunmasını teminen kıdem tazminatı karşılıklarının hem geçmiş dönemleri hem de cari yılı kapsayacak şekilde hesaplanarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kıdem tazminatı karşılığı hesabı her yıl güncellenmekte olup 2018 yılı sehven güncellenmemiştir. İlgili müdürlükten gelecek güncellenmiş tutara göre tavsiye ve önerileriniz doğrultusunda işlemler muhasebeleştirilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususa iştirak edilmiş olup hatalı kaydın güncelleme işleminin sehven yapılmamasından kaynaklandığı ve bundan sonraki süreçte gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edildiğinden mali tabloların 472, 500 ve 630 nolu hesaplara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Nakit İşlemlerinin Muhasebe Sisteminden Takip Edilememesi

İlgili hesapların kullanılmaması, kasa defterinin tutulmaması ve Nakit Akış Tablosunun mevzuatta öngörülen bilgileri içerecek şekilde hazırlanmaması nedeniyle muhasebe sisteminin, Belediyenin nakit işlemlerine ilişkin sağlıklı ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi hükmü uyarınca muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını

www.balioglu.net

sağlayacak ve ilgililere gerekli bilgileri sunacak şekilde kurulması ve yönetilmesi esastır. Sistemin Kanun'da öngörülen şekilde bilgi üretmesini teminen mali işlemlerin, mezkûr maddenin son fıkrasında tanınan yetkiye istinaden yürürlüğe konulan yönetmeliklere uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle Belediyenin veznede veya bankada tuttuğu nakde ilişkin işlemlerini, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 50, 51 ve 56'ncı maddelerinde yer verilen düzenlemelere uygun olarak muhasebeleştirmesi gerekmektedir.

Yönetmelik'in 50'nci maddesi uyarınca; veznelerce tahsil edilen tutarlara ilişkin alındılar ve tahsilat-takipli alacaklar tahsilat-tahakkuk bordrosu düzenlenmeli, işlemler kasa defterine günlük işlenmeli, gün sonunda kasa mevcudu sayılarak kontrol edilmeli ve kasa fazlası teslimat müzekkeresi ile bankaya yatırılmalıdır. Düzenlenen belgelerin muhasebe birimine gönderilmesinin akabinde Yönetmelik'in 51 ve 56'ncı maddelerinde öngörüldüğü üzere aşağıdaki kayıtların yapılması gerekmektedir:

Tablo 7: Nakit İşlemlerinde Yapılması Gereken Muhasebe Kayıtları

İŞLEM	**KAYIT**
Tahsilat	100 Kasa Hesabı XX İlgili Hesap (600,120…) XX
Kasa Varlığının Bankaya Yatırılmak Üzere Gönderilmesi	108 Diğer Hazır Değerler Hesabı XX 100 Kasa Hesabı XX
Bankaya Gönderilen Tutarların Bankaya Yatırıldığının Anlaşılması	102 Banka Hesabı XX 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı XX

Belediyenin nakit varlıklarına ilişkin bilgi, yukarıdaki muhasebe kayıtları esas alınarak hazırlanan bilanço ve nakit akış tablosu aracılığıyla ilgililere sunulmaktadır. Dolayısıyla sunulan bilginin hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde doğru ve güvenilir olması için muhasebe kayıtlarının ve mali tabloların mevzuatta öngörülen şekilde oluşturulması önem arz etmektedir.

Eyüpsultan Belediyesinde örneklem alınarak seçilen günlerde yapılan incelemelerde, her ne kadar işlemlere dayanak teşkil eden alındı, bordro ve icmal cetvellerinin birbiriyle uyumlu ve tutarlı olduğu görülmüşse de;

- Nakit işlemlerine ilişkin bilgi sunan 100 Kasa ve 108 Diğer Hazır Değerler Hesaplarının kullanılmaması,

www.balioglu.net

- Günlük düzenlenen teslimat müzekkereleri ve bankadan alınan bilgilere rağmen 102 Bankalar Hesabının ay sonunda toplu olarak çalıştırılması,

- Kasa defterinin düzenlenmemesi,

- Nakit Akış Tablosunun mevzuatta öngörülen şekilde düzenlenmemesi ve gerekli bilgileri içermemesi

sebeplerinden ötürü muhasebeden ve mali tablolardan nakit işlemlerine ilişkin denetim için yeterli ve genele teşmil eden bilgi alınamamıştır.

Sonuç olarak nakit işlemlerinin mevzuatta öngörülen şekilde muhasebeleştirilmesi ve gerekli defter ve belgeler ile mali tabloların hazırlanması, bu işlemlerin saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde raporlanmasına katkı sunacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda söz konusu olan kasa defteri tutulması işlemi 2019 yılı içerisinde mevzuata uygun şekilde düzenlenmiş olup muhasebe kayıtlarında gözükmektedir.

Nakit akış tablosu kullanmış olduğumuz otomasyon sisteminde nakit akım tablosu şeklinde gözükmekte olup gerekli düzenlemelerin yapılması hususunda otomasyon şirket yetkilileri ile görüşülmüş ve takibi yapılmaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususa iştirak edilmiş olup bulguda değinilen bazı eksikliklerin giderildiği bazı eksikliklerin giderilmesi için ise çalışmalara başlandığı ifade edilmişse de söz konusu düzeltme işlemleri 2018 yılı mali tablolarını etkilemediğinden nakit işlemlerinin muhasebe sisteminden takip edilemediği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: İhale Süreçlerinde Rekabet Koşullarını Engelleyecek Uygulamaların Bulunması

İhtiyacın ihale tamamlanmadan piyasadan karşılanması ve ihale sürecinin mevzuatta öngörüldüğü şekilde yürütülmemesi nedeniyle rekabet ilkesinin zedelendiği ve söz konusu uygulamaların, ihaleye katılımı kısıtlayarak kaynakların verimli kullanımını engellediği görülmüştür.

Kamu kurumlarının yapacakları ihalelerde uymakla yükümlü olduğu temel ilkeler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre

www.balioglu.net

idareler, ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Nitekim anılan Kanun'da öngörülen ihale süreçleri de bu ilkeleri karşılayacak şekilde tasarlanmıştır. Dolayısıyla mezkûr Kanun hükümlerine aykırılık teşkil eden uygulamalar aynı zamanda temel ihale ilkelerinin zedelenmesine de sebep olmaktadır.

Öte yandan görevlilerin ceza sorumluluğuna ilişkin hükümlerin yer aldığı 4734 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde, 5'inci maddede belirtilen ilkelere aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında ilgili mevzuatları gereğince disiplin soruşturması, fiil ve davranışların özelliğine göre ceza kovuşturması yapılacağı ve zararların genel hükümlere göre tazmin ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu ilkelerin tesis edilmesinin ilk koşulu, Kanun'un 2'nci maddesinde öngörüldüğü üzere kapsama dâhil kamu idarelerinin alımlarının bu mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilmesidir. Ancak yapılan incelemelerde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

www.balioglu.net

A) İşin ihale tamamlanmadan piyasadan karşılanması

İhale konusu bir işin ivedilik gerektirdiği gerekçesiyle ihale tarihinden önce tedarikçi ile anlaşılarak yaptırıldığı, ihalenin sonradan yapılarak sözleşmeye bağlandığı görülmüştür. Anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ivedilik gerektiren durumlara ilişkin münhasır düzenlemeye yer verilerek pazarlık usulünün kullanımına imkân tanınmıştır. Dolayısıyla İdare tarafından ortaya konan gerekçenin hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır.

Söz konusu uygulamanın varlığı, idarenin ihale süreçlerinden bağımsız olarak yalnızca kendisinin belirleyip görüştüğü firma ile anlaşması açısından rekabetin bozulmasına neden olmakla birlikte, işin ihale şartnamelerinden bağımsız bir şekilde yapılmasına dolayısıyla denetlenebilirliğin engellenmesine de yol açmaktadır.

B) Pazarlık usulünün mevzuata aykırı bir şekilde kullanılması

Kanun'un 5'inci maddesinde öngörülen temel ihale usulleri olan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri mezkûr maddede ortaya konan temel ilkeleri azami düzeyde sağlayacak niteliktedir. Öngörülen diğer ihale usullerinin uygulanması, rekabet ilkesini zedeleyebileceğinden istisnai olarak Kanun'da belirli şartların vuku bulması hali ile

sınırlandırılmıştır. Bu nedenle İdarece yaygın olarak kullanıldığı görülen pazarlık usulünün anılan Kanun'un 21'inci maddesinde sayılan şartların oluşması halinde kullanılması gerekmektedir. Ancak aşağıda açıklandığı üzere İdarenin bu usulü, koşullar oluşmadan ya da süreci koşulların oluşmasını sağlayacak şekilde yöneterek kullandığı görülmüştür:

- Anılan maddenin önceden öngörülemez ivedi durumlara münhasır düzenleme yapan (b) bendinin, Belediye tarafından süreci mevzuata uygun olarak yürütülemeyen ve bu nedenle de ihtiyacın zamanında karşılanması hususunda ivedi hale getirilen ihalelerde de uygulandığı anlaşılmıştır. Bu uygulama neticesinde; kültür-sanat organizasyonları, eğitim kursları, araç kiralama gibi plan dâhilinde ve geniş bir zaman diliminde karşılanabilecek hizmet alımlarında pazarlık usulü kullanılmıştır.

- Yaklaşık maliyeti 225.403,00 TL'nin altındaki alımlar için pazarlık usulü kullanılmasına imkân tanıyan (f) bendinin, mevzuata uygun kullanılması için yaklaşık maliyetin doğru belirlenmesi önem arz etmektedir. Ancak Belediyenin bu parasal limitin altında kalmak amacıyla yaklaşık maliyeti, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesine aykırı biçimde, fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması yerine en düşük teklifi esas alarak belirlediği görülmüştür. Bu uygulamanın bütün ihalelerde değil de sadece yaklaşık maliyeti parasal limit tutarına yakın olanlarda görülmesi, İdarenin parasal limitin altında kalmak amacıyla hareket ettiği kanaatini güçlendirmektedir.

İlanın zorunlu olmadığı ve katılımın yalnızca idarenin davet ettiği isteklilerden sağlandığı pazarlık usulü, süreç gereği, rekabeti ve dolayısıyla kaynakların verimli kullanılması ilkelerini zayıflatmaktadır. Bu nedenle pazarlık usulünün yalnızca mevzuatta öngörülen koşullar oluştuğunda kullanılması gerekmektedir.

C) Şartnamelerin rekabeti engelleyebilecek hükümler içermesi

4734 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde şartnamelerde rekabeti engelleyecek hususlara yer verilemeyeceği ve fırsat eşitliğinin sağlanması gerektiği yönündeki düzenleme temel ihale ilkelerinin tesis edilmesi açısından önem arz etmektedir. Ancak yapılan incelemelerde aşağıda yer verilen hükümlerin şartnamelerde yer aldığı görülmüştür:

- Kültür sanat organizasyonu hizmet alımı işinin idari şartnamesinde, isteklinin hem sinema yapımcısı hem de yayınevi olduğunu gösterir belgelerin ibrazı, yeterlilik kriteri olarak belirlenmiştir. Organizasyon işi doğası gereği sinema yapımcısı ve yayınevi olmayı (üstelik ikisini birden aynı anda) gerektirecek nitelikte değildir. Nitekim isteklilerden birisinin bu

www.balioglu.net

gerekçe ile şikâyet başvurusu üzerine ihale herhangi bir gerekçeli karar alınmaksızın iptal edilmiştir. İşin aksayacağı düşüncesi ile Kanun'un 21/b maddesine istinaden pazarlık usulü ile Ocak ve Şubat ayları için yeniden ihaleye çıkılmış, şartnameye tüm etkinliklerin Ocak ayı içerisinde sözleşme imzalandıktan sonra üç gün içinde başlayacağı hükmü konulmuştur. Teknik şartname incelendiğinde, hizmet kapsamında birçok ünlü isimle çalışılması mevzu bahis olduğundan hükmün rekabeti engelleyici olduğu düşünülmektedir.

- Araç kiralama hizmet alımına, hem araç kiralama hem de kültür gezilerini kapsayacak şekilde çıkılmıştır. Anılan Kanun'un 5'inci maddesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal, hizmet ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ifade edilmiştir. Birbirlerinin tamamlayıcı parçaları olmayan bu işlerin farklı uzmanlık gerektirdiği göz önünde bulundurulduğunda bu işler için tek ihaleye çıkılmasının rekabeti engelleyeceği ve işin sağlıklı bir şekilde ifasının önünde engel olabileceği değerlendirilmektedir.

- Araç kiralama hizmet alımı ihalesinin idari şartnamesinde 56 araç için kendi mülkiyetinde bulunma zorunluluğu yeterlilik kriteri olarak belirlenmiştir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde ihalelerde, kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu ifade edilmiştir. Şartnamede sayılan araçlar arasında kar küreme, hasta nakil aracı, mobil mutfak aracı gibi her firmanın envanterinde bulunması muhtemel olmayan ve İdarenin sürekli kullanmak durumunda kalmayacağı araçların olduğu da görülmüştür. Kendi malı olma şartının ancak işin gerektirdiği durumlarda istenebileceği göz önünde bulundurulduğunda, kar küreme ve mobil mutfak aracı gibi İdarenin sürekli kullanma ihtiyacı duymadığı araçlar için kendi malı olma şartı aramasının rekabeti engelleyici olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; ihale süreçlerinin, eşit muamele ve rekabetin sağlanması, kaynakların verimli kullanılması gibi temel ihale ilkelerinin tesisini teminen, anılan Kanun hükümleri çerçevesinde yürütülmesini sağlayacak bir sistemin kurulmasının ve aykırılıkların vuku bulması durumunda caydırıcı mekanizmaların işletilmesinin önem arz ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'ndaki tavsiye ve önerileriniz dikkate alınarak 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu doğrultusunda işlemlerin yapılmasına ve yürütülmesine dikkat edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bundan sonraki süreçte işlemlerin

www.balioglu.net

mevzuat hükümleri doğrultusunda tesis edileceği ifade edilmişse de denetim yılındaki hatalı uygulamaya ilişkin herhangi bir hukuki gerekçe gösterilmediğinden bulguda eleştiri konusu edilen hususlara ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: Sözleşmelerin İhale Şartlarına Uygun Yürütülmesini Sağlayacak Mekanizmaların Yeterli Olmaması

İhale dokümanının ihtiyacı tam olarak tanımlayabilecek şekilde hazırlanmaması, sözleşmenin yürütülmesi aşamasında ihale dokümanındaki belgelerin değiştirilmesi, işin sözleşmedeki şartlara uygun yürütülmemesi sonucunda uygulanması gereken yaptırımların öngörülmemesi veya uygulanmaması ve muayene kabul işlemlerinin mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmaması nedeniyle sözleşmelerin ihale şartlarına uygun yürütülmesini sağlayacak mekanizmaların yeterince güçlü olmadığı değerlendirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bütçe ilkelerini düzenleyen 13'üncü maddesinde, harcama yetkisinin mevzuat ile yükümlü kılınan görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağı açıkça hükme bağlanmıştır. Bütçeden karşılanacak alımların ve yapım işlerinin bu koşulu sağlayacak şekilde tesis edilmesi noktasında kamu hizmetinin gerektirdiği ihtiyacın, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen proje, şartnameler ve diğer dokümanlara eksiksiz ve yoruma mahal bırakmayacak kadar açık ve ayrıntılı olarak yansıtılması önem arz etmektedir. Nitekim istekliler ihale dokümanında yazılı şartlarda işi ifa etmeyi kabul ederek tekliflerini sunacaklarından bu aşamadaki eksiklikler ve belirsizlikler, hem hizmetin etkin olarak tesis edilmesi hem de sözleşmenin yürütülmesinde zafiyet oluşturacaktır. Hizmetin gerekli kıldığı ihtiyacın, ihale sürecinde öngörülen şartlarda karşılanmasını teminen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 4'üncü maddesinde sözleşmenin ihale dokümanına aykırılık teşkil edemeyeceği ve istisnai haller dışında değişiklik yapılamayacağı hükümlerine yer verilmiştir.

Sözleşmenin belirlenen şartlarda yürütülmesini sağlamak üzere, 4735 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde, muayene ve kabul işlemlerinin en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Diğer bir düzenleme işin zamanında bitirilmesini teminen 4734 sayılı Kanun'un 27'nci ve 4735 sayılı Kanun'un 7'nci maddelerinde yer alan, gecikme halinde uygulanacak cezaların şartnamede ve sözleşmede belirlenmesine ilişkin zorunluluktur.

Taahhüdün sözleşme hükümlerine göre yerine getirilmemesi veyahut sözleşmenin

www.balioglu.net

uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sözleşmeye fesat karıştırılması, sahte belge düzenlenmesi gibi durumlar ise 4735 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde yasak fiil ve davranışlar kapsamında değerlendirilmiş ve bunlara ilişkin yaptırımlar 26 ve 27'nci maddelerde düzenlenmiştir.

Özetle; ihale dokümanının hizmetin gerektirdiği ihtiyacı tam ve açık olarak ortaya koyacak şekilde hazırlanması, sözleşmenin bu şartları tesis edecek şekilde kurulması ve yürütülmesi, muayene ve kabul işlemlerinin sağlıklı bir şekilde tesis edilmesi, aykırılık tespit edilmesi halinde mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

Ancak Eyüpsultan Belediyesinde, aşağıda yer verildiği üzere, ihale dokümanında eksiklikler bulunduğu, muayene ve kabul işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülemediği ve aykırılıklara ilişkin yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür. Bahse konu olan tespit ve değerlendirmeler özetle:

- Proje, teknik şartname, mahal listesi gibi işin ayrıntılarıyla tanımlandığı teknik dokümanlar bazı yapım işi ihalelerinde düzenlenmediğinden bahse konu olan işlerin gerekliliğine ve şartlarına ilişkin bilginin ihale dokümanında yer almadığı görülmüştür. İş kalemleri ve miktarlarının bir kısmının tahmini olarak belirlenmesi ve birim fiyatlı sözleşme yapılması sonucunu doğuran bu durumun; sözleşmenin yürütülmesi aşamasında şartların değişmesine, iş artışı veya eksilişine gidilmesine ve süre uzatımı verilmesine neden olduğu da anlaşılmıştır.

- Yapılan incelemelerde bir yapım işinde, İdarenin ödeme yükümlülüğünün belirlenmesinde esas alınacak teklif cetvelinin sözleşme imzalandıktan sonra belirlenemeyen bir sebeple değiştirildiği tespit edilmiştir. Her bir iş kalemine ilişkin miktar ve fiyat bilgisini içeren bu belgenin nasıl değiştirildiğinin tespit edilerek, mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

- Muayene ve kabul komisyonlarının bazı ihalelerde iki personelden teşekkül ettirildiği, tutanağın kabul işlemini fiilen yürüten personel tarafından değil de sürecin içerisinde yer almayan başka çalışanlarca imzalandığı ve ispat niteliğindeki belgelerin sağlıklı şekilde oluşturulamadığı tespit edilmiştir.

- İncelenen bazı ihalelerde gecikme halinde uygulanacak cezanın öngörülmediği, bazı ihalelerde ise şartnamede ve/veya sözleşmede ceza öngörülmesine rağmen kontrol faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde yapılmaması nedeniyle belirlenen cezanın uygulanmadığı

www.balioglu.net

görülmüştür.

Sonuç olarak, işin; ihtiyacı tam olarak karşılamasını ve sözleşmeye uygun şekilde yürütülmesini sağlayacak mekanizmaların güçlendirilmesi ve aykırılıkların vuku bulması halinde mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanması, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması bakımından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Konu ile ilgili gerekli işlemler başlatılmış olup bundan sonraki süreçte 2018 Yılı Denetim Raporu'ndaki tavsiye ve önerilerinizle birlikte 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunları doğrultusunda gerekli işlemler takip edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bir takım eylemler öngörülmüş olmakla birlikte mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmişse de denetim yılındaki hatalı uygulamaya ilişkin herhangi bir hukuki gerekçe gösterilmediğinden bulgu konusu hususa ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Borçlanma İşlemlerinde Mevzuatta Öngörülen Usullere Uyulmaması

Bütçe ve harcama süreçleri sağlıklı bir şekilde planlanıp yürütülemediğinden borçlanma suretiyle ilave kaynağa ihtiyaç duyulduğu ve borçlanma işlemlerinin de mevzuatta öngörülen esas ve usullere aykırı tesis edildiği bu suretle de kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesinin zedelendiği görülmüştür.

Bütçenin temel ilkelerinin düzenlendiği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13'üncü maddesinde, bütçelerde gelir gider denkliğinin sağlanmasının esas olduğu açıkça düzenlenmiştir. Bununla beraber anılan Kanun'da bütçe süreci planlama üzerine bina edildiğinden gelir ve giderler sağlıklı bir şekilde öngörülerek hazırlanan bütçenin de bu denkliği sağlaması beklenmektedir.

Özetle, belediyenin borçlanmaya gereksinim duymayacak bir mali yapı inşa etmesi esastır. Ancak yapılan incelemelerde; Eyüpsultan Belediyesinde, stratejik yönetimin sağlıklı bir şekilde oluşturulamadığı ve plan-bütçe ilişkisinin yeterince güçlü kurulamadığı bu nedenle de gelir gider denkliğini sağlayacak bütçelerin yapılamadığı görülmüştür. Nitekim aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere Belediye son beş yılda sürekli bütçe açığı vermektedir.

Tablo 8: Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

	2014	2015	2016	2017	2018
830 Bütçe Giderleri H.	214.658.289,70	239.012.769,70	248.670.369,00	293.002.355,40	337.659.080,70
800 Bütçe Gelirleri H.	161.641.507,50	185.818.463,80	228.786.338,60	247.663.428,40	316.304.232,20
Bütçe Açığı	**53.016.782,20**	**53.194.305,90**	**19.884.030,40**	**45.338.927,00**	**21.354.848,50**

Bütçelerde açık oluşması durumunda ise borçlanma yoluna başvurmadan önce, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (MİBMY) 19'uncu maddesi hükmü uyarınca öncelikle giderlerden tasarruf edilmesi ya da yeni gelir kaynakları bulunması gerekmektedir. Belediyeler için gider tasarrufuna ilişkin bir başka düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının gözetilmesine ilişkin hüküm ile ortaya konulmuştur. Ancak yapılan incelemelerde hizmetlerde öncelik sıralamasına ilişkin değerlendirmenin yapılmadığı ve üst politika beyanlarında önemli bir tasarruf kalemi olarak öngörülen hizmet alımlarının sürekli arttığı görülmüştür. Gelir artırıcı faaliyetlere ilişkin ise çalışma yapıldığı ancak uygulamada beklenen sonucun alınamadığı değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin öngördüğü şekilde planlamaya dayalı denk bütçeler oluşturulmasına ya da denkliği sağlayacak çalışmalar yapılmasına rağmen açık ortaya çıkması durumunda 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde verilen yetkiye istinaden, kamu hizmetini gerçekleştirmek üzere mezkûr madde hükümlerine uygun olarak borçlanılması mümkündür. Ancak yapılan incelemelerde, Belediyenin kamu hizmetinin gerekli kılmamasına rağmen uygun fiyatlı olduğu düşüncesiyle taşınmaz almak amacıyla ticari bankadan 17.347.453,00 TL borçlandığı görülmüştür. Borçlanılarak edinilen taşınmazın bir sonraki yıl satılarak elden çıkarılması, bahse konu olan borçlanmanın kamu hizmetini ifa amacıyla yapılmadığı savımızı kanıtlar niteliktedir.

Ayrıca bahse konu olan maddenin devam eden fıkrasında, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içerisinde toplam %10'unu geçen iç borçlanma için İçişleri Bakanlığının onayının alınması gerektiği hükme bağlanmış olmasına karşın Belediyenin bu konuda yeterli hassasiyeti göstermediği ve onay almaksızın borçlandığı görülmüştür.

Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler bütçede görülmediği için belediyelerin mevcut borç ödemelerinin takibi ve yeni borçlanmalarının izlenmesi amacıyla MİBMY'nin 20'nci maddesi ile, bütçenin ayrılmaz bir parçası olan Finansmanın Ekonomik Sınıflandırma

Cetvelinin hazırlanması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde ilgili cetvelin hazırlanmadığı görülmüş olup bu durum, borç takibinin sağlıklı bir şekilde yapılmasına engel teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, kısa vadeli yabancı kaynakların toplam tutarının, dönen varlıklar toplamının yaklaşık iki katı kadar olduğu ve bu durumun gelecekte ilave mali yük oluşturacağı da göz önünde bulundurulduğunda Belediyenin borçlanmayı gerektirmeyecek bir mali yönetim sistemi kurması ve sağlıklı bir nakit planlaması yapması gerektiği değerlendirilmektedir. Bununla beraber borçlanmanın zorunluluk arz ettiği durumlarda da yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, bütçe ve harcama süreçlerinin sağlıklı şekilde planlandığı ancak mali sıkıntıların giderilmesi amacıyla borçlanma yoluna gidildiği bununla birlikte tasarruf bütçesinin zamanla oluşturularak özellikle gelir arttırıcı çalışmaların hayata geçirildiği, İçişleri Bakanlığının onayına ihtiyaç duyulan iç borçlanmanın 07.03.2017 tarih ve 85373441-264.01-E.5811 sayılı Bakanlık izni sonrası yapıldığı, kamu hizmeti gerektirmediği halde İdarece borçlanılarak satın alınması bulguda eleştiri konusu edilen taşınmazın 6383 sayılı Kanun'un 2/B maddesi gereğince orman vasfını yitirmiş bir alan olduğu ve kamu hizmeti amacıyla satın alınıp bir yıl içerisinde Belediyenin mali durumundaki bozulmalar, yakın gelecekte taşınmaza ilişkin proje geliştirmenin mümkün olmaması ve taşınmazın atıl durumda kalmaması amaçlanarak maliyet bedelinin çok üzerinde bir fiyat ile satıldığı ve bu şekilde değerlendirildiği ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra işlemlerin, 2018 yılı Denetim Raporu'ndaki görüş ve öneriler dikkate alınarak kanun ve mevzuat hükümleri çerçevesinde devam edeceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bütçe ve harcama süreçlerinin doğru planlandığı, zamanla tasarruf bütçesinin oluşturulduğu belirtilmişse de İdarenin sürekli bütçe açığı vermesi ve önemli tasarruf kalemlerinden biri olan hizmet alımları tutarının bütçe içerisindeki payının yıllar itibarıyla artarak devam etmesi, İdarenin bu yöndeki savunmasının geçerli olmadığını ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra her ne kadar gelir artırıcı çalışmaların hayata geçirildiği ifade edilmişse de bulguda yer verildiği üzere uygulamadan beklenen sonucun alınamadığı da göz önünde bulundurulduğunda borçlanmayı gerektirmeyecek bir mali yönetim sisteminin kurulmasının önem arz ettiği yönündeki kanaatimiz geçerliliğini korumaktadır.

Bununla birlikte İçişleri Bakanlığının iznini gerektiren hallerde İdarece izin

www.balioglu.net

alınmaksızın borçlanılmasına yönelik eleştirimize cevaben İdare, söz konusu iznin 07.03.2017 tarihinde alındığını ve borçlanma işlemlerinin bu izne dayanılarak yapıldığını ifade etmişse de bu tarihte yapılan borçlanma işlemi Bakanlık izni gerektiren tutarın altında olduğundan bu işlem, değerlendirmemize dayanak teşkil eden tespitlerimiz arasında yer almamaktadır. Değerlendirmemiz, 2017 yılında kararlaştırılarak kullanım ile ödeme açısından denetim yılını da mali yönden etkileyen ve tutar olarak Bakanlık izni gerektiren diğer iki borçlanma işleminde gerekli izinlerin alınmaması tespitine dayanmaktadır.

Kamu hizmetinin gereği olmamasına rağmen borçlanılarak taşınmaz edinildiği yönündeki eleştirimize cevaben İdare, bahse konu taşınmazın kamu hizmetinde kullanılmak amacıyla satın alındığını ancak mali durumdaki bozulmalar ve yakın gelecekte kamu hizmeti ile ilişkilendirilebilecek bir projenin oluşturulmasının mümkün olmadığından bahisle satıldığını belirtmiştir. Buna karşın satın alma işlemi öncesinde taşınmaz Belediyece kamu hizmeti amacı ile kullanılmadığı gibi sonrasına ilişkin de herhangi bir plan-proje oluşturulmadığı ve söz konusu taşınmazın bir yıl içerisinde satıldığı dikkate alındığında borçlanma işleminin kamu hizmeti amacıyla yapılmadığı anlaşılmaktadır. Taşınmazın satın alma bedelinden çok daha yüksek fiyata satılmasının da kamu hizmetinin görülmesiyle ilişkilendirilemeyeceği açıktır.

www.balioglu.net

Bu itibarla, bulguda yer verilen hususlara ilişkin değerlendirmemiz devam etmekte olup İdarenin gelecek dönemlerde borçlanma işlemlerinin mevzuat hükümleri çerçevesinde ve Rapor'da yer verilen öneriler doğrultusunda tesis edileceği yönündeki beyanına ilişkin eylem ve işlemler izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 5: Taşınmazlara İlişkin Tespit Çalışmalarının Etkin Yürütülmemesi

Belediyenin mülkiyetinde ve tasarrufunda olan taşınmazların kullanım durumuna ilişkin kontrollerin yapılmaması ve bunların sağlıklı bir şekilde yönetilmesini temin edecek tespit mekanizmasının kurulmaması sebebiyle taşınmazların mevzuata ve etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesine uygun yönetilemediği görülmüştür.

Belediyelere ait taşınmazlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde kamu kaynakları arasında sayılmak suretiyle bunların kullanımına ilişkin genel esaslara tabi kılınmıştır. Bu minvalde söz konusu varlıkların, hukuka uygunluğun yanı sıra etkili, ekonomik ve verimlilik ilkesi çerçevesinde yönetilmesi hesap verebilirliğin bir gereğidir. Bu husus, kamu idaresinin işlem ve eylemlerini bu ilkeler çerçevesinde tesis

etmesini teminen, anılan Kanun'un 48'inci maddesinde tekrar vurgulanmış ve bu ilkelere aykırılık nedeniyle oluşacak zarardan yetkililerin sorumlu olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Belediye taşınmazlarının bahse konu olan ilkeler çerçevesinde yönetilmesini sağlama sorumluluğu anılan Kanun'un 11'inci maddesi uyarınca esas olarak üst yöneticidedir. Üst yönetici bu sorumluluğunun gereğini, kurduğu sistem ve görevlendirdiği birimler aracılığıyla yerine getirmelidir. Dolayısıyla belediye başkanının, belediyenin organizasyon yapısını ve görev dağılımını buna hizmet edecek şekilde belirlemesi ve hem hukuka aykırılık teşkil eden hem de kaynakların etkinsiz kullanımı sonucunu doğuran işgallerin tespit edilerek yaptırım uygulanmasını sağlayacak bir sistem kurması önem arz etmektedir.

Ancak Eyüpsultan Belediyesinde, taşınmaz yönetiminde farklı birimlerin görevlendirildiği ve bu birimler arası koordinasyonun sağlanmadığı bu nedenle de taşınmazların bir bütün olarak değerlendirilerek ekonomik olarak en rasyonel şekilde yönetilmesini sağlayacak bir organizasyon yapısının oluşturulmadığı düşünülmektedir. Nitekim bütüncül bir değerlendirme yapılamaması nedeniyle 1067 adet taşınmazın maliki olan Belediye, başka kamu kurumlarının taşınmazlarını izinsiz kullanmakta bunun karşılığında ecrimisil ödemektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde ayrıca, Belediyenin tasarrufu altındaki taşınmazlar üzerindeki işgallere ilişkin sistematik bir tespit sürecinin oluşturulmadığı ve bazı taşınmazların Belediyenin bilgisi dışında üçüncü kişilerce izinsiz kullanıldığı; ancak Belediyece bu durumun tespit edilemediği dolayısıyla da yaptırıma bağlanamadığı ve işgallerin engellenemediği görülmüştür.

Sonuç olarak Eyüpsultan Belediyesinin taşınmazlarının, mevzuata ve etkili, ekonomik ve verimlilik ilkesine uygun yönetilmesini teminen sağlıklı bir tespit mekanizması kurması, tespit çalışmalarını sistematik olarak yürütmesi ve işgalleri yaptırıma bağlaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Belediye mülkiyetinde olan taşınmazların etkili ve verimli bir şekilde değerlendirilmesi hususunda kira ve ecrimisil noktasında gerekli nitelik değerlendirmelerinin yapılarak kiraya verilen/kiralanan mülkler ve ecrimisil alınan/verilen yerlerin nitelik değişimi, kullanım alanlarındaki değişimler, ihtiyacın kalıp kalmadığı hususlarında saha tespitlerinin düzenli olarak yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulguya iştirak edilmiş olup Belediye

mülkiyetinde olan taşınmazların etkili ve verimli olarak yönetimi noktasında gerekli değerlendirmelerin yapıldığı ve bu doğrultuda düzenli saha tespitlerinin yapılmaya başlandığı ifade edilmiş olup İdare tarafından tesis edileceği beyan edilen işlemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 6: Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi

İşgalli kullanıldığı tespit edilen Belediye taşınmazlarına ilişkin tahliye süreçleri başlatılmaksızın sadece ecrimisil tahakkuk ettirildiği ve bu suretle hukuka uygun olmayan kullanımlara süreklilik kazandırıldığı görülmüştür.

Belediye taşınmazlarının işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan atıf gereği 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde belirlenmektedir. Anılan madde hükmü uyarınca işgalli kullanımın tespit edilmesi halinde;

- Beş yılı geçmemek üzere geçmiş kullanımlar için ecrimisil talep edilmesi ve bu bedelin rızaen ödenmemesi halinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi,

- Taşınmazın en geç 15 gün içerisinde mülki amirler vasıtasıyla tahliye ettirilmesi

gerekmektedir. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere; ecrimisil geçmişe yönelik kullanım karşılığında alınan bedel, tahliye ise işgalin geleceğe yönelik olarak sona erdirilmesine ilişkin idari bir uygulama olduğundan, birbirinden bağımsız iki farklı yaptırım mekanizması söz konusudur. Bu nedenle ecrimisilin düzenli aralıklarla tahsil edilmesi, tahliye mekanizmasının işletilmemesine sebep olarak gösterilemeyeceği gibi işgalciye taşınmazı kullanma hakkı da vermeyecektir.

Ancak yapılan incelemelerde; Eyüpsultan Belediyesinin tasarrufunda bulunan ve işgalli kullanıldığı tespit edilen 147 adet taşınmazın tahliye süreçlerinin başlatılmadığı ve belirli dönemlerde tahakkuk ettirilen ecrimisil karşılığında bunlar üzerindeki hukuka aykırı kullanımların devam etmesine sebep olunduğu görülmüştür.

Söz konusu taşınmazlardan Rami Yeni Mahallesi 268 ada 17 parselde bulunan 221.000,00 m²'lik alan kuru gıda hali olarak kullanılmaktadır. Bu halin içinde 1650'ye yakın dükkân bulunmakta ve bunların tamamı için toplam olarak belirlenmiş ecrimisil tutarı aylık olarak tahakkuk ettirilmektedir. Bahse konu uygulamanın uzun yıllardır devam etmesi de

www.balioglu.net

Belediyenin ecrimisili yönetim biçimi olarak gördüğünün bir göstergesidir.

Sonuç olarak, işgale uğrayan taşınmazlar için tahliye mekanizmasının başlatılması ve uygun görülenlerin ihaleye çıkarılmak suretiyle sözleşmeye bağlanılarak hakkın sınırlarının çizildiği, kullanım amacı ve şartlarının belirlendiği hukuki bir zemine oturtulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Ecrimisil alınan yerler hususunda gerekli yaptırımlar konusunda daha titiz bir çalışma yürütülmekte olup gerekli çalışmalar tavsiye ve önerileriniz doğrultusunda uygulanmaya devam edecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edilerek yaptırımların uygulanması anlamında gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiş olup İdarece bu kapsamda tesis edilecek işlemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 7: Tasarruf Yetkisi Bulunmayan Taşınmazlar Üzerinde İşlem Tesis Edilmesi

www.balioglu.net

Mülkiyetinde olmayan ya da kısıtlı tasarruf yetkisinin olduğu tahsisli veya terkinli taşınmazlar üzerinde Belediyenin, mevzuata aykırı bir şekilde kiralama ve ecrimisil işlemleri tesis ettiği görülmüştür.

Belediye sadece hukuken tanınmış bir hakka istinaden tasarrufunda bulunan taşınmazlar üzerinde kanunlarda öngörülen işlemleri tesis etmeye yetkilidir. Dolayısıyla Belediyenin bu yetkisini aşarak tasarrufunda bulunmayan taşınmazlar üzerinde tesis ettiği işlemlerin hukuken geçerliliğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Belediyeye bu anlamda en geniş tasarruf yetkisi tanıyan mülkiyet hakkına istinaden Belediye malik olduğu taşınmazlar üzerinde kanunlarla yetkilendirildiği işlemleri hukuka uygunluk ile etkili, ekonomik ve verimlilik ilkelerine uygun olarak tesis etmeye tam yetkilidir.

Bunun yanı sıra başka kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazların da farklı kanun hükümlerine istinaden belirli şartlar dâhilinde Belediyenin kısıtlı tasarrufuna veya kullanımına bırakılması imkân dâhilindedir. Bu kapsamda en yangın kullanılan usullerden biri olan tahsis, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre diğer kamu idareleri mülkiyetlerindeki taşınmazları, kanunlarda sayılan hizmetleri ifa etmesi amacıyla Belediyeye tahsis edebilmektedir. Tahsis işlemi amacı dâhilinde kullanma

ve yararlanma hakkı tanıyıp kural olarak tasarruf yetkisi vermediğinden bu taşınmazların Belediye tarafından ticari amaçlı kullanımlar için kişilere kiralanması mümkün değildir. Aynı şekilde bunlar üzerinde tespit edilen işgallere de ecrimisil tahakkuk ettirilmesi imkân dâhilinde değildir. Nitekim Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 8'inci maddesinde de tahsisli kullanan idarenin bu noktadaki sorumluluğu işgalin malik idareye bildirilmesi ile sınırlı tutulmuştur.

Belirli şartlar altında Belediyeye kısıtlı tasarruf yetkisi tanıyan diğer bir düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11'inci maddesinde yer almaktadır. Anılan maddede, sayılan kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan imar planlarında meydan, park, otopark gibi umumi hizmetlere ayrılanların belediye adına terkin edileceği ifade edilmiştir. Maddenin devamında bu suretle edinilen taşınmazların başka bir amaçla kullanılamayacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

Özetle, Belediye mülkiyetindeki taşınmazları mevzuat hükümleri çerçevesinde farklı şekillerde değerlendirebilir ve tam tasarruf yetkisi ile işlem tesis edebilir. Buna karşın tahsis veya terkin işlemine istinaden Belediyenin tasarrufuna bırakılan taşınmazlar sadece işleme konu olan kamu hizmeti kapsamında kullanılabilecektir. Bunlar üzerinde özel hukuktan kaynaklı gelir getirici herhangi bir işlem tesis edilmesi imkân dâhilinde değildir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemelerde Eyüpsultan Belediyesinin;

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Hazine mülkiyetindeki taşınmazları kendisine tanınmış herhangi bir hukuki hak olmaksızın ihale ile kiraladığı,

- Bahse konu olan kurumların mülkiyetinde veya tasarrufunda olan taşınmazlar üzerindeki işgalleri tespit ederek ecrimisil tahakkuk ettirdiği,

- Hazine tarafından kendisine tahsis edilen taşınmazın bir kısmını kamu hizmeti amacı dışında; kreş, kafeterya, fotoğraf stüdyosu olarak kiraya verdiği,

- Park ve yol olarak kullanılmak üzere Belediye lehine terkin edilen taşınmazlarda ticari amaçlı kiralamalar yaptığı,

- Söz konusu işlemlerden elde edilen gelirleri de Belediye bütçesine aktardığı

görülmüştür. Bu husus yetki unsurunu sakatlayabileceğinden idari işlemlerin ve sözleşmelerin sıhhatini zedeleyecek niteliktedir.

Sonuç olarak, Belediyenin yetkisi dâhilinde olmayan taşınmazlar üzerindeki sözleşmelere ilişkin yasal çözümler bulunması ve diğer kamu idarelerinin tasarrufu altındaki taşınmazlardan işgalli kullanıldığı tespit edilenler için ise ilgili kurumların bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Öneriler doğrultusunda gerekli düzenleme ve işlemler tesis edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususa iştirak edilerek gerekli işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiş olup İdarece yapılacağı beyan edilen işlem ve eylemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 8: Taşınmaz Edinim ve Kiralamalarında Kamu Hizmeti Gereği Kıstasının Aranmaması

Belediyenin gerek taşınmaz edinimlerinde gerekse kiralamalarında kamu hizmeti kıstasını gözetmediği, hizmetin gerektirmemesine karşın bu işlemleri tesis ettiği, bu suretle de kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli elde edilmesi ve kullanılması ilkesinin zedelenmesine neden olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

Kamu taşınmazlarına ilişkin işlemlerin temel çerçevesinin çizildiği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci maddesinde, kamu hizmetinin gerekli kıldığı durumlarda idarelerin gereken nicelikte ve nitelikte taşınmaz edinebilmesine imkân tanınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde de belediyeler mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla taşınmaz almaya, kamulaştırmaya ve kiralamaya yetkili kılınmıştır. Bütçe ile tahsis edilen ödenek kullanılarak yapılan kiralamalarda kamu hizmeti kıstasının aranmasını gerektiren bir başka yasal düzenleme ise bütçe ilkelerinin düzenlendiği 5018 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesidir. Nitekim anılan maddede, bütçeyle verilen harcama yetkisinin kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

Özetle, Belediyenin taşınmaz alım, kiralama ve kamulaştırma işlemlerini yapabilmesi için bu işlemin kamu hizmetinin gereği olması ve mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacını taşıması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemelerde bu kıstaslara bağlı kalınmadan bir takım edinim ve kiralama işlemlerinin yapıldığı görülmüştür. Bahse konu işlemlere aşağıda özetle yer verilmiştir:

- Belediye tarafından, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendi kapsamında orman vasfını kaybetmiş bir arazi, kamu hizmeti gerekliliği dikkate alınmaksızın fiyatının uygun olduğu gerekçesiyle alınmış ve finansmanı için ticari bir bankadan borçlanılmıştır. Borçlanılarak edinilen taşınmaz kamu hizmeti ve mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında kullanılmamış, izleyen yılda satılarak elden çıkarılmıştır.

- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu maddesinde, kamu idaresinin diğer kamu idaresine ait bir taşınmazı kamulaştıramayacağı ancak ihtiyaç duyduğu taşınmazın bedeli mukabilinde devrini talep edebileceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddede devir sürecinin, belirlenen bedelin en geç 30 gün içerisinde ödenmesi suretiyle tamamlanması öngörülmüştür. Yapılan incelemelerde, Belediyenin 1996 yılındaki faaliyetleri kapsamındaki ihtiyacına binaen Vakıflar Genel Müdürlüğünün (VGM) mülkiyetindeki taşınmazın devrini talep ettiği ancak bedeli ödememesi nedeniyle devrin gerçekleşmediği, 2018 yılında da 22 yıl önceki işleme istinaden bedelini ödeyerek bahse konu taşınmazı edindiği görülmüştür. İhtiyacın tespitine ya da kamu hizmetinin gerekliliğine ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmadığı, 1996 yılındaki bedelin, enflasyon oranı kadar güncellenmesi nedeniyle piyasa şartlarına göre uygun olduğundan bahisle eski işlemin ihya edildiği anlaşılmıştır. Hâlbuki imar planında bir kısmı park bir kısmı da konut alanı olarak ayrılan taşınmaza hangi hizmet kapsamında ihtiyaç duyulduğunun güncel değerlendirmesinin yapılması, bunun sonucunda ihtiyaç duyulması halinde ise mevzuata uygun olarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

- Belediye taşınmazlarının diğer kamu idarelerine tahsisine imkân tanıyan yasal düzenlemeler olan 5018 sayılı Kanun'un 47'nci ve 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddeleri uyarınca tahsis işlemine konu edilebilecek taşınmazlar yalnızca mülkiyetteki taşınmazlarla sınırlıdır. Dolayısıyla belediyenin kendisine ait olmayan ve kiralamak suretiyle edindiği taşınmazı başka bir idareye tahsis etmesi mümkün değildir. Ancak yapılan incelemelerde Belediyenin, kiraladığı iki taşınmazı diğer kamu idarelerine tahsis ettiği görülmüştür. Bu durum, kiralamalarda kanunen yürütmekle görevli olunan hizmetlerin dikkate alınmadığını gösterir niteliktedir.

- Taşınmaz kiralama işlemlerinin, kamu hizmetinin gereği ve mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılması gerekirken, Belediye tarafından at çiftliği olarak kullanılmak üzere taşınmaz kiralanmıştır. Yapılan incelemeler ve ilgili personelle görüşmeler neticesinde, bahse konu arazinin kiralanmasından önce herhangi bir plan-proje yapılmadığı, taşınmazlardan sorumlu birim personelinin dâhil konudan bihaber

www.balioglu.net

olduğu, arazinin kiralandığı tarihten itibaren geçen üç ayda atıl bir halde bekletildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, taşınmaz edinim ve kiralamalarında kamu hizmeti gereği ve mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması şartlarının aranmaması mevzuata aykırılık oluşturmasının yanı sıra kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesini zedelemektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, bulguda konu edilen taşınmazın at çiftliği olarak kullanılmak üzere Başkanlık Oluru ile Vakıflar Genel Müdürlüğünden kiralandığı ve bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, eleştiri konusu edilen hususlara iştirak edilerek sadece değerlendirmeye esas teşkil eden örneklerden biri olan at çiftliğinin Başkanlık Oluru ile kiralandığı ifade edilmiştir. Belediye tarafından bulgunun genelini kapsayan herhangi bir hukuki gerekçe sunulmadığından taşınmaz edinim ve kiralama işlemlerinde kamu hizmeti gereği kıstasının aranmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla birlikte İdare tarafından tesis edileceği beyan edilen işlemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Gelir Getirici İşlemlerde İhale Süreçlerinin Doğru Yürütülmemesi

Kiralamalarda kullanılan ihale usulünün mevzuata uygun olmaması, satış ve kiralama işlemlerinde tahmin edilen bedelin sağlıklı belirlenmemesi ve satışlarda kesin teminat alınmaması nedenleriyle gelir getiren ihalelerde açıklık, rekabet ve kamu kaynağında verimlilik ilkelerinin zedelendiği görülmüştür.

Belediye taşınmazları üzerinde tesis edilecek satış ve kira gibi gelir getirici işlemlerin tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde, ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu ifade edilmiştir. Anılan Kanun'un devam eden maddelerinde ihale süreci, bahse konu olan ilkeleri tesis edecek şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da bunun yanı sıra kaynakların verimli kullanımını temin etmek üzere sözleşmelerin mevzuata ve ihale dokümanına uygun olarak yürütülmesine ilişkin de hükümler yer almaktadır. Bu sebeple ihalelerde bahse konu olan düzenlemelere uyulması temel ihale ilkelerinin de tesis edilmesine katkı sunacaktır.

Ancak Eyüpsultan Belediyesinde gelir getiren ihalelerde ayrıntılarına aşağıda yer verilen aykırılıklar tespit edilmiştir:

A) Kiralamalarda anılan Kanun'un 51'inci maddesi (a) bendinin kullanılması

2886 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesinde, kapsama dâhil işlerin ihalelerinde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu açıkça belirtildiğinden diğer usuller ancak istisnai durumlarda kullanılabilecektir. İstisnai usullerden birisi de anılan Kanun'un 51'inci maddesinde sayılan hallerle sınırlı olmak üzere kullanılacak pazarlık usulüdür. Şartname düzenlenmesi, tahmini bedel tespiti, teminat alınması ve sözleşme yapılması gibi temel ilkelerin tesis edilmesini sağlayacak süreçlerin zorunlu olmadığı bu usulün, sadece Kanun'da öngörülen koşullar oluştuğunda kullanılması gerekmektedir.

Mezkûr maddenin (a) bendi gereğince; yer, özellik ve nitelikleri itibarıyla her yıl Genel Bütçe Kanunu'nda gösterilecek belli tutarları aşmayan ve süreklilik göstermeyen işlerde pazarlık usulünün kullanımı mümkündür. Dolayısıyla doğası gereği süreli edimleri içeren kiralama işleminin, bu fıkraya istinaden pazarlık usulü ihale edilmesi imkân dâhilinde değildir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemelerde, Belediyenin taşınmaz kiralamalarında anılan fıkra hükmüne istinaden pazarlık usulünü sıklıkla kullandığı görülmüştür.

B) Tahmin edilen bedelin sağlıklı tespitine ilişkin çalışmaların yapılmaması

Kira bedeli, tahmin edilen bedel esas alınarak yapılan ihale sonucunda belirlendiğinden, taşınmazların piyasa değerinden kiralanmasında, bedel tespiti çalışmalarının 2886 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde öngörüldüğü şekilde yapılması önem arz etmektedir.

Ayrıca anılan Kanun'un taşınmazlar üzerindeki işgalli kullanımları engelleyecek yaptırımları düzenleyen 75'inci maddesinde yapılan atıf gereğince ecrimisil bedellerinin de 9'uncu maddedeki hükümler çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir. Mezkûr madde hükümleri uyarınca bedeller, taşınmazın konumu, kullanım amacı gibi unsurlar dikkate alınarak belirleneceğinden işgalleri engelleyecek nitelikte olacaktır.

Kanun'un 9'uncu maddesinde; işin özelliğine göre gerektiğinde tahmin edilen bedelin veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların çeşitli kuruluş veya bilirkişilerden soruşturulabileceği ve tespit edilen bedelin dayanaklarıyla birlikte hesap tutanağında gösterilip asıl evrak arasında saklanacağı hükümlerine yer verilmiştir. Özetle bahse konu olan

işlemlerde bedelin günün rayicini yansıtacak şekilde belirlenmesini teminen gerekli çalışmaların yapılması ve bu çalışmaların asıl evrak arasında saklanması gerekmektedir.

Ancak Eyüpsultan Belediyesinde yapılan incelemelerde, tahmin edilen bedel tespiti çalışmaları ihale evrakında yer almadığından tespitin mevzuata uygun olarak yapıldığına ilişkin herhangi bir güvence alınamamıştır. Bununla beraber aşağıda yer verilen tespitler, bedellerin piyasa rayicini yansıtacak şekilde belirlenmediği yönünde kanaat oluşmasına sebep olmuştur:

- Belediye tarafından pazar yeri olarak kullanılmak üzere aylık 15.000,00 TL'ye kiralanan taşınmaz, pazar kurulan bir gün haricinde otopark işletmeciliği yapılmak üzere 5.200,00 TL karşılığında bir derneğe kiraya verilmiştir. Bu durumda taşınmazın haftanın yedi günü için kiraya verilmesi durumunda aylık kira bedeli 6.067,00 TL'ye tekabül etmektedir. Dolayısıyla Belediyece belirlenen aylık kira bedeli, piyasa şartlarında aynı taşınmaz için oluşan bedelin yaklaşık olarak 8.933,00 TL altındadır.

- Belediyenin iştiraki tarafından restoran olarak işgalli kullanılan konak için 2018 yılında tespit edilen ecrimisil tutarı 111.018,60 TL'dir. Buna karşın aynı ada içerisinde bulunan ve bahse konu olan konağın yanındaki Vakıflar Genel Müdürlüğünün mülkiyetindeki taşınmazın, Belediyece ticari amaç güdülmeksizin konukevi olarak işgalli bir şekilde kullanımına ilişkin Genel Müdürlükçe tahakkuk ettirilen ecrimisil tutarı 193.483,34 TL'dir. Ecrimisil tahakkuk ettiren her iki kurumun da 2886 sayılı Kanun'a göre bedel tespit ettiği, Belediyenin kendisine tahakkuk ettirilen tutara itiraz etmeyerek kabul ettiği ve taşınmazların nitelik ve durumları dikkate alındığında Eyüpsultan Belediyesinin tahmin edilen bedeli doğru ve güvenilir tespit edemediği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak Belediyede tahmin edilen bedellerin doğru belirlenmemesi ve bunlara ilişkin dayanakların mevcut olmaması, Belediye kaynakları kullanarak elde edilecek gelirin olması gerekenin altında belirlenmesine sebep olduğundan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesini zedelemektedir.

C) Taksitli satışta kesin teminat alınmaksızın müşteri lehine ipotekli tescil yapılması

2886 sayılı Kanun'un 54'üncü maddesinde, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini teminen sözleşme yapılmadan önce müşteriden, ihale bedeli üzerinden %6 oranında kesin teminat alınacağı düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un 58'inci maddesinde ise; bedeli, vergi, resim, harç ve diğer masrafları

www.balioglu.net

ödemiş olmak şartıyla müşterinin, şartnamede yazılı sürede taşınmaz malları adına tescil ettirmeye mecbur olduğu ifade edilmiştir.

Dolayısıyla taşınmazların taksitli satışı durumunda Kanun'un 53'üncü maddesi gereği sözleşme imzalanması zorunlu olduğundan, müşterinin sözleşme hükümlerine aykırı davranma ihtimaline karşılık kesin teminat alınması gerekmektedir. Ayrıca müşteriler adına tapuda tescil ancak bedelin ödenmesi şartı ile söz konusu olabilecektir.

Buna rağmen Eyüpsultan Belediyesinde 2886 sayılı Kanun'da öngörülen kesin teminat uygulaması yerine 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde Hazine taşınmazları özelinde düzenlenen hükme istinaden ipotekli tescil uygulandığı görülmüştür. Belediye taşınmazları için kıyasen uygulanamayacak bu düzenleme uyarınca, peşinat ödendikten sonra ilgili taşınmaz müşteri lehine tapuda ipotekli tescil ettirilmektedir.

Sonuç olarak, taksitli taşınmaz satışlarında Belediyenin taahhüdün sözleşme ve şartnameye uygun yürütülmesinin sağlanmasını güvence altına almak için 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak kesin teminat alması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle, bulgunun (a) ve (b) kısmında yer alan öneriler doğrultusunda gerekli düzenleme ve işlemlerin tesis edileceği ve bundan sonraki taksitli arsa satışlarında 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca %6 oranında kesin teminat alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususlara iştirak edilerek bulguda yer alan öneriler doğrultusunda gerekli işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiş olup İdarece bu kapsamda tesis edilecek işlem ve eylemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 10: Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira Gelirleri İçin İşlem Tesis Edilmemesi

Belediyede kira alacaklarının takibinde birimler arasında koordinasyonun sağlanamaması nedeniyle vade tarihi geçenlerin tahsiline ilişkin herhangi bir işlem tesis edilemediği görülmüştür.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini sağlama sorumluluğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 10'uncu maddesi

gereğince öncelikle üst yöneticidedir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde de belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme sorumluluğunun belediye başkanında olduğu açıkça hükme bağlanmıştır. Üst yöneticiler bu sorumluluğun gereğini, 5018 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde açıkça görevli kılınan mali hizmetler birimi aracılığıyla yerine getirecektir. Anılan Kanun'un 38'inci maddesinde ise yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Bu minvalde Belediyenin kira gelirlerinin de tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun olarak zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasına ilişkin görev ve sorumluluk üst yönetici ile Mali Hizmetler Müdürlüğündedir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde yer alan, *"Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır."* düzenlemesi uyarınca Belediyenin çatılı işyeri ve konut kira sözleşmeleri anılan Kanun hükümlerine tabidir. Mezkur Kanun'un kira bedelinin ödenmemesi durumunda ihtar ve dava yollarına ilişkin düzenleme içeren 352'nci maddesinin üçüncü fıkrası şu şekildedir:

www.balioglu.net

"*Kiracı, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya veren, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebilir*."

Özetle, kira bedelinin vadesinde tahsil edilmemesi durumunda Belediyenin öncelikle ihtarda bulunması, sonrasında dava yoluna giderek sözleşmeyi sona erdirmesi gerekmektedir. Tahsilat ve takip sorumluluğu belediye başkanı ve mali hizmetler biriminde olduğundan bu kişilerin, vadesinde ödenmeyen kira gelirlerinin hukuk birimine intikal ettirilmesini sağlamaları gerekmektedir.

Eyüpsultan Belediyesinde kira işlemlerine ilişkin yetki ve sorumluluk, Başkanlık Oluru ile İşletme Müdürlüğüne verilmiştir. Bu durum, kira tahsilatının takibi açısından kanunen sorumlu olan Mali Hizmetler Müdürlüğü ile idari kararla sorumluluk yüklenen İşletme Müdürlüğü arasında görev uyuşmazlığına sebep olmaktadır. Zira takipte esas sorumlu olan Mali Hizmetler Müdürlüğünün tahsilât bilgisinin İşletme Müdürlüğünde olduğu gerekçesiyle takibi yapmadığı; buna mukabil İşletme Müdürlüğünün de bu işin kendi görev

tanımına girmediğinden hareketle bu sürece dâhil olmadığı anlaşılmıştır. Bu uyuşmazlık sonucunda vadesinde tahsil edilemeyen kiralara ilişkin Hukuk İşleri Müdürlüğüne herhangi bir bilgi iletilmemekte, dolayısıyla 6098 sayılı Kanun'da öngörülen yasal yollara başvurulamamaktadır.

Bu durum kira gelirlerinin sağlıklı bir şekilde tahsil edilememesine sebep olmaktadır. Nitekim yapılan incelemelerde de 2018 yılında tahakkuk eden 4.625.924,34 TL tutarındaki kira gelirinin sadece 1.913.274,68 TL'sinin tahsil edilebildiği, tahsil edilemeyen 2.704.639,67 TL'sine ilişkin de herhangi bir takip mekanizmasının işletilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, mevzuata uygun bir şekilde kira alacaklarının takibinin sağlıklı yapılmasını temin edecek sistemin kurulması ve üst yönetici ile ilgili birimlerin gerekli tedbirleri alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kira alacakları ile ilgili gerekli takibat ve tahsilat işlemleri yanı sıra ilgililere gerekli ihtar ve akabinde fesih işlemleri başlatılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, eleştiri konusu edilen hususa iştirak edilmiş olup bulguda yer verilen aykırılıkları gidermeye yönelik takip ve tahsil ile birlikte ihtar ve fesih işlemlerinin başlatıldığı ifade edilmiş olup İdarece bu kapsamda tesis edilecek işlem ve eylemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 11: Çevre Temizlik Vergisi Mükelleflerinin Doğru Bir Şekilde Belirlenmemesi

Eyüpsultan Belediyesinde çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin sağlıklı bir şekilde tesis edilememesi nedeniyle anılan verginin tahsilatında gelir kaybı yaşandığı görülmüştür.

Yasalarla belirlenen vergilerin muhatabı mükellef olduğundan, etkin bir vergi tahsilatı için mükellefiyetin tam ve doğru tespit edilmesi önem arz etmektedir. Belediyelerin yetki alanında olan vergilerin mükellefiyeti, konusu, matrahı gibi tüm temel unsurları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesinde çevre temizlik vergisinin konusu ve mükellefi düzenlenmiş olup belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların vergiye tabi olduğu, verginin mükellefinin ise binaları kullananlar olduğu belirtilmiştir.

Görüleceği üzere Eyüpsultan Belediyesinin yetki alanına giren çevre temizlik

vergisinin konusu ticari iş yerleri ile diğer şekilde kullanılan binalar olup mükellefi ise bu binaları kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir. Verginin konusu olan her iki kullanım şekli ayrı ayrı denetim kanıtları üzerinden değerlendirilerek mükellefiyet tesisine ilişkin bir kanaat oluşturulmuştur.

İş yeri olarak kullanılan binalarda mükellefiyetin sağlıklı bir şekilde tesis edilip edilmediği, konusu iş yeri olan diğer idari işlemlere ilişkin bilgiler kullanılarak teyit edilmiştir. Nitekim Eyüpsultan sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yerlerinin kural olarak Belediye bünyesinde faaliyet gösteren Ruhsat Müdürlüğünden ruhsat alması gerekmektedir. Dolayısıyla bu birimden alınan aktif işyeri sayısının, Mali Hizmetler Müdürlüğünce takibi yapılan çevre temizlik vergisi mükellefleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde 16.959 adet çevre temizlik vergisi mükellefi vergi işlemine tabi tutulurken, Belediye sınırları içerisinde 20.816 adet ruhsatlı iş yerinin bulunduğu görülmüştür. Bu veriler birlikte incelendiğinde iş yerlerine ilişkin çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin sağlıklı bir şekilde tesis edilemediği değerlendirilmektedir. Ecrimisil tahakkuk ettirilen 50 adet işyerine mükellefiyet tesis ettirilmemesi de bu kanaatimizi destekler niteliktedir.

www.balioglu.net

Ayrıca diğer kullanım şekilleri kapsamında olan Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren yaklaşık 516 adet vakıf ve derneğe mükellefiyet tesis ettirilmemesi de mükellefiyetin sağlıklı bir şekilde belirlenmediğini göstermektedir.

Sonuç olarak, Eyüpsultan Belediyesi birimlerince üretilen verilerin güvenirliğinin sağlanarak birimler arası veri alışverişinin sağlam bir zemine oturtulması ve tespit çalışmalarının daha etkin yapılmasının, mükellefiyet tesisinden kaynaklı gelir kaybını önleyeceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, faaliyetine son veren iş yerlerinin vergi borçlarını ödeyerek mükellefiyet sicillerini kapattıkları ancak bu bilgiyi Ruhsat Müdürlüğüne iletmedikleri ve bu nedenle veri tabanında ruhsatlı işyeri sayısının gerçekte olduğundan fazla gözüktüğü, saha çalışmaları sırasında kayıt ve kontrol faaliyetlerinin güvenilir ve tutarlı olmasına dikkat edildiği, bu çerçevede gerçekleştirilen faaliyetlerin mevzuata ve önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere uygun olarak yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, faaliyetine son veren çevre temizlik vergisi mükelleflerinin Ruhsat Müdürlüğünü bu konuda bilgilendirmemesi nedeniyle ruhsatlı

iş yerlerinin sayısına ilişkin verinin güvenilir olmadığından bahisle salt iki birim arasındaki verinin kıyaslanarak mükellefiyetin tesisine ilişkin değerlendirme yapılmasının anlamlı sonuç üretmeyeceği ifade edilmiştir. Ancak değerlendirmeye esas teşkil eden kıstaslarımız salt bu iki verinin kıyaslanmasından ibaret olmayıp ecrimisil tahsil edilen iş yerlerine yahut dernek/vakıf gibi diğer kullanım şekillerine mükellefiyet tesis edilmemesi de bulguya temel teşkil eden tespitlerimiz arasındadır. Kaldı ki aynı işleme ilişkin İdarenin farklı birimlerince oluşturulan verilerin tutarlığını sağlamak da üst yönetimin sorumluluğundadır. Bu itibarla, çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin sağlıklı bir şekilde belirlenemediği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 12: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payına İlişkin Kontrollerin Yapılmaması

Genel bütçe vergi gelirleri payının İller Bankası tarafından hatalı hesaplanması nedeniyle Belediyenin tasarrufuna giren kamu kaynağında azalışa sebebiyet verildiği; ancak Belediyece bu hatanın düzeltilmesini sağlayacak ya da gelecek dönemler için tekrar etmesini önleyecek kontrol mekanizmalarının kurulmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek paya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler**,** 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde yer almaktadır. Buna göre; büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre hesaplandıktan sonra toplam tutar üzerinden %30'luk büyükşehir belediyesi payı kesilerek ilgili belediyeye aktarılacaktır. Genel bütçe vergi gelirlerinden nüfus esasına göre hesaplanan tutar üzerinden ayrıca, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesi hükmü uyarınca, %10'luk İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) payı da düşülecektir.

Özetle genel bütçe vergi gelirleri payı tahakkukundan, büyükşehir payı ile İSKİ payı düşüldükten sonra kalan tutar, İller Bankası tarafından ilgili belediyeye aktarılacaktır.

Ancak yapılan incelemelerde; İller Bankasının, İSKİ payını nüfus esasına göre hesaplanan %90 üzerinden değil de payın tamamı üzerinden hatalı bir şekilde hesapladığı ve bu suretle Belediyeye intikal edecek gelirde azalışa sebep olduğu görülmüştür. Belediyenin kendisine aktarılan tutarı kontrol etmediği ve bu hatanın düzeltilmesine ilişkin gelir kaybını önleyecek bir mekanizma da kurmadığı anlaşılmıştır. Söz konusu hata nedeniyle Belediyenin

2018 yılında uğradığı gelir kaybına ilişkin ayrıntılı bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 9: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı Olan-Olması Gereken Tutarlar (TL)

Eyüpsultan Belediyesi Payı Brüt Tahakkuk	Büyükşehir Payı	Su ve Kanalizasyon İdaresi Payı		Net Tahakkuk		FARK
		Hesaplanan	Hesaplanması Gereken	Hesaplanan	Hesaplanması Gereken	
149.530.624,66	44.859.187,40	14.953.062,47	13.457.756,22	89.718.374,79	91.213.681,04	1.495.306,25

Sonuç olarak genel bütçe vergi gelirleri payının doğru tahsil edilmesini temin edecek süreçlerin ve kontrol mekanizmasının kurulmasının, kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimlilik ilkesine uygun elde edilmesine katkı sunacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, 5776 sayılı Kanun ile 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un yürüklükten kaldırıldığı, anılan mülga Kanun'da genel bütçe vergi gelirleri payı hesabının sadece nüfus esası üzerinden yapıldığı yürürlükte olan Kanun'da ise nüfus ve yüzölçümü ayrımına gidildiği, mevcut hesaplamada ise mülga Kanun'un esas alınmasının mevzuata aykırılık teşkil etmediği yönündeki İller Bankası Anonim Şirketinin 20.06.2019 tarih ve 22827 sayılı yazısına İdarece iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, mülga Kanun hükümlerini esas alan İller Bankası yazısına iştirak edilerek uygulamanın mevzuat hükümlerine uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak 5779 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde yer alan, mülga 2380 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun'a yapılmış sayılacağı şeklindeki açık hüküm uyarınca genel bütçe vergi gelirleri payının, bulguda yer verildiği hâliyle, güncel mevzuat hükümleri çerçevesinde hesaplanması ve bu tutarın Belediyeye intikal ettirilmesi gerektiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 13: Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması

Münhasıran mevcut gecekonduların ıslahı ve yeni gecekondu yapımının önlenmesi amaçlarıyla teşekkül ettirilen ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığının (TOKİ) izni dâhilinde mevzuatta sayılan hizmetler kapsamında kullanılması gereken gecekondu fonunun amacı dışında Belediye faaliyetlerinde kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde; sayılan kaynaklardan sağlanan gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği

www.balioglu.net

hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde, bu fonda toplanan paraların, TOKİ izni alınmak şartıyla, kullanılabileceği alanlar sayılmak suretiyle belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle söz konusu fon kapsamında elde edilen kaynaklar üzerinde belediyelerin sınırsız tasarruf yetkisi söz konusu olmayıp mevzuatta öngörülen amaçlar kapsamında sınırlı bir kullanım imkânı bulunmaktadır.

Eyüpsultan Belediyesince mevzuatın öngördüğü şekilde oluşturulan gecekondu fonuna ilişkin Türkiye Halk Bankası nezdinde hesap açılmış ve 2018 yılı içerisinde bu Fona 3.960.606,19 TL tutarında kaynak sağlanmıştır. Ancak yapılan incelemelerde bu tutarın 3.860.698,64 TL'sinin mevzuata aykırı bir şekilde cari harcamalarda kullanıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak belirli bir amaç için Belediyenin tasarrufuna bırakılan söz konusu fonun cari harcamalarda kullanılması, Kanun'un düzenleniş amacına aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Belediyece 775 sayılı Kanun gereği mevcut gecekondu ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla gereken tedbirlerin alınması yönünde çalışmalar yapıldığı ve anılan Kanun hükümleri doğrultusunda gecekondu fon hesabının oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, Fon Hesabının oluşturulduğu ve gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiş olup bulguda asıl eleştiri konusu edilen Gecekondu Fonunun kuruluş amacına aykırı kullanımına ilişkin herhangi bir hukuki gerekçe gösterilmediğinden anılan Fonun amacı dışında kullanıldığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla birlikte İdare tarafından bu kapsamda tesis edilecek işlemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 14: Dernek ve Vakıflar Lehine Mevzuata Uygun Olmayan İşlemler Tesis Edilmesi

Ulaşım giderlerinin karşılanması ve Belediye mülkiyetindeki taşınmazların bedelsiz olarak kullandırılması suretiyle çeşitli dernek ve vakıflara mevzuata aykırı olarak yardımda bulunulduğu görülmüştür.

Belediyelerin dernek ve vakıf gibi ticari olmayan kurumlarla ilişkilerinin çerçevesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda çizilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesi hem herhangi bir özel kişiye yasal dayanak olmaksızın kamu kaynağı aktarılamayacağı, menfaat sağlanamayacağı ve yardım

www.balioglu.net

yapılamayacağı şeklindeki genel kuralı ortaya koymuş hem de çeşitli şartlar altında bu kuralın dernek ve vakıflara ilişkin istisnasını düzenlemiştir. Ancak 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde, bu istisnaya ilişkin hükmün belediyelerde uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Her iki mevzuat birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin, özel tüzel kişi olan vakıf ve derneklere kamu kaynağı aktaramayacağı, menfaat sağlayamayacağı veyahut yardımda bulunamayacağı açıkça görülmektedir.

Kamu kaynağı tanımı ise 5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde; kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri kapsayacak şekilde yapılmıştır. Bu durumda Belediye tarafından yukarıda sayılan herhangi bir kaynağın, bir vakfın ya da derneğin kullanımına tahsis edilmesi veyahut farklı şekillerde kullanımına sunulması mümkün değildir.

Ancak yapılan incelemelerde Eyüpsultan Belediyesince;

- 2018 yılı içerisinde çok sayıda dernek ve vakfın faaliyetleri kapsamında ihtiyaç duydukları ulaşım hizmetlerinin Belediyece kiralanan otobüs ve minibüslerin ücretsiz kullandırılması suretiyle karşılandığı,

- Emlak vergi değeri toplamda 13.527.000,00 TL olan iki adet taşınmazın farklı vakıf ve derneğin kullanımına bedelsiz olarak bırakıldığı

görülmüştür.

Her ne kadar İdare 5393 sayılı Kanun'un 75/c maddesine istinaden söz konusu taşınmazları 10.11.2016 tarih ve 165 sayılı Meclis Kararı ile tahsis ettiğini ifade etmişse de taşınmaza özgü düzenleme içermeyip sadece ortak hizmet projesi yürütülmesine imkân tanıyan mezkûr maddenin bu işleme dayanak teşkil etmesi imkân dâhilinde değildir.

Belediyelere mülkiyetlerindeki taşınmazların tahsisine ilişkin yetki veren yasal düzenlemeler, 5018 sayılı Kanun'un 47 ve 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddelerinde yer almaktadır. Her iki madde hükmünde de tahsisin ancak ve ancak kamu idarelerine kendi görev alanıyla sınırlı olmak üzere yapılabileceğinin altı çizildiğinden işlemin muhatabı sadece kamu idaresi olabilir. Bu nedenle tahsisin kapsamının Belediyece genişletilerek özel tüzel kişiler için uygulanması mümkün değildir. İdarece işleme dayanak gösterilen 75/c maddesinde ise tahsise ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmayıp sadece bu kuruluşlarla kendi görev alanına giren konularda ortak hizmet projesi yapılmasına imkân tanınmaktadır.

www.balioglu.net

Ortak hizmet projesinin; önceden plan ve programa alınmış, maliyeti hesaplanmış, kurum ve kuruluşların yönetim organları tarafından onaylanarak karşılıklı yükümlülükler ile ortak sonuca ulaşmayı hedefleyen bir bütünü ifade ettiği düşünülmektedir. Ancak yapılan incelemelerde, Belediye ile ilgili kuruluş arasında yapılan ortak hizmet projesinin; önceden tanımlanan ortak amaca ulaşmayı sağlayacak karşılıklı yükümlükleri belirlemediği, sadece ilgili kuruluşun faaliyetlerini yürütmek üzere Belediyece taşınmaz tahsisinin öngörüldüğü anlaşılmıştır. Zira yerinde yapılan incelemelerde de her iki kuruluşun da taşınmazı idari büro olarak kullandığı görülmüş ve bu durum İdarece tutanağa bağlanmıştır.

Sonuç olarak, Eyüpsultan Belediyesinin yukarıda ifade edilen uygulamalarının, mevzuata aykırılık teşkil ettiği ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesini zedelediği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2018 yılı içerisinde dernek ve vakıflara ulaşım hizmeti sağlandığı bulgusu tarafımızca da değerlendirilmiş olup bundan sonraki faaliyetlerimizde tavsiyelerinize uyularak işlem tesisi sağlanmış ve bu uygulamaya son verilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, dernek ve vakıflara ulaşım hizmeti sağlanması uygulamasına son verildiği ifade edilmişse de bulguda eleştiri konusu edilen ve cevapta değinilmeyen bir diğer husus olan Belediye taşınmazlarının vakfa bedelsiz kullandırılmasına ilişkin mevzuata aykırılığın da aynı şekilde giderilmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla bulguda eleştiri konusu edilen hususlara ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 15: Başkan Yardımcısı ve Müdür Kadrolarına Mevzuata Uygun Olmayan Görevlendirmelerin Yapılması

Mevzuata aykırı görevlendirmeler nedeniyle memurlar eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli nitelikteki bazı görevlerin sözleşmeli personel tarafından yürütüldüğü bu suretle norm kadroda öngörülen kadro sayısının fiilen aşıldığı ve yetki-sorumluluk dengesi ile liyakat ve eşitlik ilkelerinin zedelendiği görülmüştür.

Belediyede istihdam edilebilecek personelin atama ve diğer özlük işlemlerine ilişkin düzenlemeler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer almaktadır. Anılan Kanun'un istihdam şekillerinin düzenlendiği 4'üncü maddesinde yapılan memur tanımından da anlaşılacağı üzere, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar eliyle yürütülmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'un 33'üncü maddesinde, memur çalıştırılması kadro koşuluna bağlanmıştır. Kadro cetveli, bir kamu idaresinin yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin ifası için istihdam edebileceği personel sayısı, niteliği ile bu kadrolara atanan kişilerin yetkileri, sorumlulukları ve haklarına ilişkin bilgi sunan bir belgedir. Diğer bir ifadeyle kadro cetveli, kamu idaresinin istihdam edebileceği personelin sayı ve nitelik olarak sınırını çizmektedir. Belediyelerde bu sınıra ilişkin düzenleme, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlar ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in eki cetvellerinde yer almaktadır.

Belirlenen kadrolara atanan kişiler, kadronun gerektirdiği hizmeti yürütme yetki ve sorumluluğuna sahiptir. Hizmetin gereği gibi ifasını sağlamak üzere üst görevlere atamalarda aranacak şartlar, 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi ile Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Asli ve sürekli hizmetlerin bu şartları taşıyan personel eliyle yürütülmesi hem etkinliğin artmasına hem de liyakat ilkesinin tesis edilmesine katkı sunacaktır.

www.balioglu.net

Şartları taşıyan kişilerin ilgili kadroya asaleten atanarak görevi ifa etmeleri esas olmakla beraber anılan Kanun'un 86'ncı maddesinde, kadro tahsis edilen kişinin geçici olarak ayrılması veya boş kadro olması halinde hizmetin vekâleten gördürülmesine de imkân tanınmıştır. Bahse konu olan maddede dolu kadronun geçici olarak boşalması durumunda kurum içinden, başka bir kurumdan veya açıktan vekil atanabileceği; buna karşın boş kadroya sadece memur atanabileceği ifade edilmiştir.

Kanun'da düzenlenmemekle beraber asilde aranan şartları taşıyan asil veya vekil memur bulunamadığı takdirde hizmetin aksamadan yürütülebilmesi amacıyla 17.05.1987 tarih ve 19463 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 99 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde tedviren görevlendirmenin yapılabileceği belirtilmiştir.

Özetle kamu idaresinin asli ve sürekli hizmetlerini memurlar eliyle yürütmesi esastır. Kanun'da ve Genel Tebliğ'de öngörülen istisnai nitelikteki vekâlet veya tedviren görevlendirmeye sadece mevzuatta öngörülen şartların oluşması halinde başvurulması gerekmektedir. Bu uygulamaların belirlenen kadro sayısının aşılması veya şartların bertaraf edilmesinde bir araç olarak kullanılması imkân dâhilinde değildir.

Ancak yapılan incelemelerde aşağıda özetlenen hususlar tespit edilmiştir:

- Dolu olmasına rağmen müdür ve başkan yardımcılığı kadrolarına vekâleten veya

tedviren görevlendirme yapıldığı görülmüştür. Resmi olarak atanan kişilerin pasif olarak tanımlandığı ve kadronun gerektirdiği hizmetleri ifa etmediği, buna karşın mevzuata aykırı olarak görevlendirilen personelin söz konusu hizmetleri yürüttüğü anlaşılmıştır. Mevzuatta dayanağı olmayan aktif-pasif personel uygulaması, aynı zamanda Yönetmelik'te belirlenen kadro sayısının fiilen aşılmasına da sebep olmaktadır. Nitekim norm kadroda 5 başkan yardımcısı öngörülmüş iken fiili durumda 7 personelin başkan yardımcısı; 22 müdür kadrosuna karşılık ise 24 personelin müdür olarak görev yaptığı tespit edilmiştir.

- Aktif olarak görevlendirilen bir başkan yardımcısının lise mezunu olması nedeniyle kadronun gerektirdiği şartları da taşımadığı görülmüştür. Nitekim birinci dereceli başkan yardımcılığı kadrosuna atanabilmesi için kişinin, 657 sayılı Kanun'un 68/B maddesinde öngörülen; 10 yıllık hizmetinin bulunması ve yükseköğrenim görmesi şartlarını taşıması gerekmektedir.

- Asli ve sürekli nitelikte olan ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde sözleşmeli olarak çalıştırılabilecek personel arasında sayılmayan başkan yardımcılığı ve müdürlük hizmetlerinin, tedviren görevlendirme ile sözleşmeli personel eliyle yürütüldüğü görülmüştür. Belediyede memurlar eliyle yürütülmesi gereken bir başkan yardımcılığı ve dört müdürlük kadrosunda öngörülen hizmetler, sözleşmeli personel tarafından icra edilmektedir.

www.balioglu.net

Atama işlemi, personelin hak ve yükümlüklerine ilişkin sonuç doğuran aynı zamanda kamu hizmetinin ifası için de yetki veren hukuki bir işlemdir. Bu nedenle hukuken atanan kişinin pasif olarak tanımlanması ve bu kişiye tanınan yetkinin mevzuata aykırı görevlendirilen kişilerce kullanılması, tesis edilen işlemlerin sıhhatini de etkileyecek niteliktedir. Bu görevlendirmelerin harcama yetkisini de haiz olan müdür kadrolarında uygulanması, mali yönetim sistemindeki yetki-sorumluluk mekanizmalarını da zedelemektedir. Nitekim bu durum, harcama yetkisinin birime atanan en üst yönetici tarafından değil de mevzuata aykırı olarak görevlendirilen kişi tarafından kullanılması sonucunu doğurmaktadır.

Ayrıca mali yönetimin bir diğer önemli unsuru olan muhasebe hizmetinin de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 62'nci maddesinde aranan şartları taşıyan personelin başka birimde pasif müdür olarak görevlendirilmesi nedeniyle, muhasebe yetkilisi sertifikası olmayan personel eliyle yürütüldüğü görülmüştür.

Sonuç olarak hem kamu hizmetinin daha etkin sunulması hem liyakat ilkesinin tesis edilmesi hem de yetki-sorumluluk dengesinin zedelenmemesi için atamaların mevzuata uygun olarak yapılması ve istisnai nitelikte olan ve koşullara bağlanan görevlendirmelerin mevzuatta öngörülen kadro sayısı ve şartları aşma sonucunu doğuracak şekilde kullanılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, kamu hizmetini etkin, verimli ve amacına uygun bir şekilde yürütmekle mükellef bulunan idarenin, bu amacın gerçekleşmesinde aktif rol oynayan kamu görevlileri üzerinde belli tasarruflarda bulunabileceği, kamu çalışanlarının aynı hizmet örgütü içinde birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına görevlendirilmesinde göz önünde tutulacak amacın kamu hizmeti olduğu, kamu yararının sağlanması amacıyla üstlendiği kamu hizmetini en iyi şekilde yürütmek zorunda olan idarenin kamu hizmetinin düzenli ve gereğine uygun bir şeklide yürütülmesi zorunluluğu arasında denge kurma ihtiyacı hissettiği durumlarda görevlendirme yapılabileceği, yapılan görevlendirmelerin kamu yararı amacıyla acil ihtiyaca binaen Başkanın yazılı talimatı ile personelin eğitim düzeyi, yöneticilik tecrübesi gözetilerek yeni görevlendirmeler olana kadar geçici olarak yapıldığı, idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personelin daimi statüde çalıştırılabileceği yasa ile güvence altına alındığından yapılan işlemlerin hukuka uygun olduğu ayrıca emeklilik süresi dolmuş müdürün yerine aynı birimde 25 yıllık tecrübe sahibi ve genç personelin görevlendirildiği ve anılan personelin muhasebe yetkilisi sertifikası alma girişimi olduğu ancak uzman kadrosunda bulunması ve Mali Hizmetler Müdürü kadrosunun da dolu olması nedeniyle sertifika imtihanına katılamadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, kamu hizmeti sunmak amacıyla idarenin kamu görevlileri üzerinde belli tasarruflarda bulunabileceği, müdür ve üstü kadrolara yapılan görevlendirmelerde kamu hizmetinin en iyi şekilde görülmesinin amaçlandığı ve bu doğrultuda personelin nitelikleri göz önünde bulundurularak Başkan tarafından geçici süreliğine görevlendirmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak ayrıntılarına bulguda yer verildiği üzere mevzuatta; asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin memurlar eliyle yürütüleceği, istisnai nitelikteki vekâlet veya tedviren görevlendirmeye sadece mevzuatta öngörülen şartların oluşması halinde başvurulabileceği hükümleri yer aldığından söz konusu görevlendirmelerin mevzuatın öngördüğü koşulları bertaraf edemeyeceği açıktır. Dolayısıyla, salt kamu kamu hizmetinin en iyi şekilde ifası, kadro sayısının aşılması ile asli ve sürekli nitelikte olan müdür ve üstü kadroların sözleşmeli personel eliyle yürütülmesine hukuki bir gerekçe oluşturmamaktadır.

www.balioglu.net

Diğer taraftan İdarece sözleşmeli personelin daimi statüde çalıştırılabileceğinin yasa ile güvence altına alındığı beyan edilmişse de 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinde sözleşmeli personel istihdamının mali yıl ile sınırlı olduğu açıkça hükme bağlanmıştır. Ayrıca verilen cevapta hâlihazırda muhasebe hizmetini yürüten personelin muhasebe yetkilisi sertifikası alma şartlarına neden haiz olmadığı açıklanmışsa da bulguda eleştiri konusu edilen husus, Kurumda sertifikası bulunan ve gerekli şartları taşıyan personel istihdam edilmesine rağmen bu hizmetlerin vekaleten sertifikası olmayan bir başka personele gördürülmesidir. Bu itibarla, bahse konu olan kadrolara yapılan görevlendirmelerin mevzuata uygun olmadığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 16: Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması

Açıktan yapılan atamalar ve ortalama görevde kalma süresinin kısalığı dikkate alındığında Özel Kalem Müdürlüğüne yapılan atamaların, mevzuata aykırı olarak memuriyete sınavsız girmenin bir yöntemi olarak kullanıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesinde aralarında özel kalem müdürlüğünün de olduğu istisnai memurluklar unvan itibariyle sayılarak belirlenmiştir. Anılan madde hükmü uyarınca sayılan kadrolara, mezkûr Kanun'un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanması imkân dâhilindedir. Ayrıca maddenin devamında; söz konusu memurların bulundukları bu kadroların, emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmada herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmayacağı açıkça hükme bağlanmıştır. Yine aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde istisnai memurluklara atanmada Kanun'un 48'inci maddesinde yer alan genel şartların aranacağı, 61'inci maddesinde ise bu kadroya atananlar hakkında bu Kanun'un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Özetle istisnai memuriyet kapsamında sayılan özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda sadece Kanun'un belirtilen hükümlerine ilişkin muafiyet tanınmış olup bu şekilde yapılan atamalar diğer memurluklara atanmada kazanılmış hak sağlamayacaktır.

Nitekim İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 03.06.2009 tarih ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelgesi'nde de istisnai memuriyet kadrolarına atanacakların, öncelikle çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu ve açıktan

yapılacak atamalar için Bakanlıktan izin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Genelge'de ayrıca anılan Kanun'da tanınan yetkinin memuriyete sınavsız giriş yöntemi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı bu sebeple de belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişilerin özel kalem müdürü olarak seçilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih ve 5119/1 Karar No.lu Kararı'nda da; istisnai memuriyet kadrosuna atananların, atamadan bir süre sonra sınavla girilebilecek memur kadrolarına atandıklarının tespit edilmesi üzerine, 657 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesinin uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğratıcı nitelikte olduğu değerlendirilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri, İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurul Kararı'ndan anlaşılacağı üzere özel kalem müdürlüğüne yapılacak atamalar, belirli sınırlamalara tabi olup sınırsız bir yetki içermediğinden bunların memuriyete sınavsız geçişte bir araç olarak kullanılması uygun değildir.

www.balioglu.net

Ancak Eyüpsultan Belediyesince 2012-2018 yılları arasında özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalar incelendiğinde, yedi personelin tamamının açıktan atandığı ve çoğunlukla 1,5 ay olmak üzere 1 ila 8 ay arasında görev yaptıktan sonra memur kadrolarına veya naklen başka kurumlara atandığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: Özel Kalem Müdürlüğünden Memur Kadrolarına Yapılan Atamalar

Atanma Şekli	Müdürlüğe Atandığı Tarih	Müdürlükten Ayrıldığı Tarih	Müdürlük Sonrası Atandığı Kadro	Nakil Gittiği Kurum
Açıktan	09.12.2012	21.08.2013	Bilgisayar işletmeni	-
Açıktan	22.07.2014	02.09.2014	Memur	İçişleri Bakanlığı
Açıktan	16.03.2015	06.05.2015	Memur	-
Açıktan	20.05.2015	01.09.2015	Memur	Tavşanlı Belediyesi
Açıktan	08.03.2017	15.04.2017	Ekonomist	TBMM (Geçici görevli)
Açıktan	28.03.2018	23.05.2018	Memur	TBMM (Geçici görevli)
Açıktan	20.04.2017	30.06.2017	Ekonomist	Sakarya Büyükşehir Belediyesi

Sonuç olarak bu kadroya yapılan atamaların memuriyete sınavsız girişte araç olarak kullanılmamasının ve belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişilerin özel kalem müdürü olarak seçilmesinin, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkelerinin tesis edilmesi için önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 2009/50 sayılı Genelgesi'nin Özel Kalem Müdürü istihdamında uyulacak esas ve usulleri içeren hükümlerine yer verilmiştir. Bununla birlikte bahse konu müdürlük kadrosuna yapılan açıktan atamalarda belediyecilik tecrübesi ile birlikte ehliyet ve liyakat sahibi olma, en az lise dengi ve üzeri yükseköğrenim tahsili görmüş olma gibi kriterler gözetilerek eşitlik ilkesinin gözetilmiş olduğu, 2012-2018 yılları arasında yapılan atamalarda mezkûr Genelge'ye uygun hareket edildiği ve söz konusu Genelge'de bir çalışma dönemi içerisinde kaç adet Özel Kalem Müdürü açıktan ataması izni alınacağına dair ibare bulunmadığı, ayrıca Özel Kalem Müdürlerinin beklenen ihtiyacı karşılayamaması üzerine Belediye Başkanının yazılı talimatına binaen yeni atamaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, özel kalem müdürlüğü kadrosuna yapılan açıktan atamalarda en az lise dengi ve üzeri yükseköğrenim tahsili görmüş kişiler tercih edilerek liyakat ilkesinin gözetildiği, 2012-2018 yılları arasında yapılan atamalarda İçişleri Bakanlığının mezkûr Genelge'si hükümlerine uygun hareket edildiği ve söz konusu Genelge'nin bir çalışma dönemi içerisinde istihdam edilebilecek özel kalem müdürü sayısına ilişkin bir düzenleme içermediği, bu görevi ifa eden mevcut personelin beklenen ihtiyacı

karşılayamaması üzerine yeni atamaların yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak bulguda eleştiri konusu edilen husus Özel Kalem Müdürlüğüne ataması yapılan personelin niteliği ve atanma usulünden ziyade bu kadroya yapılan açıktan atamaların sıklığı ile kadroda geçirilen sürenin kısalığı göz önünde bulundurularak bu istisnai kadronun memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi olarak kullanılmasıdır. Ayrıca İdare tarafından verilen cevapta anılan kadroya yapılan açıktan atamalarda bir yandan liyakat ilkesinin gözetildiği vurgusu yapılırken bir yandan da atama sayısının sıklığı ve görev süresinin kısalığına gerekçe olarak bu görevi ifa eden personelin beklenen ihtiyacı karşılamaması gösterilmek suretiyle birbiriyle çelişen ifadelere yer verilmiştir. Bu itibarla, asıl eleştiri konusu hususa ilişkin İdare tarafından makul bir gerekçe sunulamadığından söz konusu kadronun, mevzuatın düzenleniş amacına aykırı olarak, memuriyete sınavsız giriş yöntemi olarak kullanıldığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 17: Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlere Yer Verilmesi

www.balioglu.net

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde mevzuata uygun olmayan hükümlere yer verilmesi nedeniyle; ödemelerde öngörülen tavan tutarın aşıldığı ve ancak kanunla sınırlandırılabilecek mali hakların sözleşme ile kısıtlandığı görülmüştür.

Belediyede istihdam edilen memur ve sözleşmeli personele, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesinde tanınan yetkiye istinaden sosyal denge tazminatı ödenmesi mümkündür. Maddenin devamında bu tazminatın aylık tavan tutarının, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikası ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre imzalanan toplu sözleşme ile belirleneceği hükme bağlanmıştır. 2018 yılında yürürlükte olan 4.Dönem Toplu Sözleşme'de tavan tutar, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

Bununla beraber 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde, 15.03.2012 tarihinde yürürlükte olan sosyal denge sözleşmelerinde öngörülen tazminat tavan tutarının 31.12.2015 tarihine kadar uygulanabileceği ifade edilmiştir. 4.Dönem Toplu Sözleşme'nin üçüncü kısım dördüncü bölümünün 7'nci maddesi ile bu tarih, 31.12.2019'a kadar ertelenmiştir.

Özetle, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca belediyeler 31.12.2019

tarihine kadar, 15.03.2012'de yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesi ile belirledikleri tazminatları ödeyebilecekken bu tarihten sonra tazminat tutarlarını, en yüksek Devlet memuru aylığının %100'ünü geçmeyecek şekilde belirlemeleri gerekmektedir.

15.03.2012 tarihinde Eyüpsultan Belediyesinde yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesi Bem-Bir-Sen ile imzalanmış olup bu sözleşmede belirlenen tutarlar 2018 yılında ödenebilecek azami tutarları ifade etmektedir. 2018 yılında yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesi bu minvalde incelenmiş ve aşağıda yer verilen tespitler nedeniyle ödemelerde belirlenen tavanın aşılmasına sebep olacak hükümlerin sözleşmeye konulduğu görülmüştür:

- Azami 5.000,00 TL olabilecek emeklilik yardımı 25.000,00 TL olarak belirlenmiştir.

- Azami 500,00 TL olabilecek bayram yardımları ise ramazan bayramı için 750,00 TL kurban bayramı için 1.000,00 TL olarak öngörülmüştür.

Yapılan incelemelerde ayrıca 2018 yılında yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesinde, ödemelerin disiplin cezası almama şartına bağlandığı da görülmüştür. Sözleşmeye disiplin cezası alan personelin 1 ile 8 ay süreli olarak sosyal denge tazminatlarının kesilebileceğine ilişkin hüküm konulmuş ve bu hükme istinaden yıl içerisinde disiplin cezası alan beş personelin sosyal denge tazminatı ödemelerinde kesintiye gidilmiştir. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 18'inci maddesinde yer alan, Devlet memurlarının mali ve sosyal hakları üzerinde yapılacak kısıtlamaların kanunlarla düzenlenebileceği yönündeki hüküm gereğince mali hakların sözleşme ile kısıtlanması mümkün değildir. Sözleşme hükmünde düzenlenen durumlara ilişkin 657 sayılı Kanun kapsamında ceza öngörüldüğünden aynı fiil için iki ayrı ceza uygulanmasının hakkaniyete de uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; sözleşmede, Kanun'da tanınan yetki aşılarak, sosyal denge kalemlerinin genişletilmesinin ve müeyyide niteliğinde hükümlere yer verilmesinin uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, kamu çalışanlarının sendikal haklarının Uluslararası Çalışma Örgütünün 98 sayılı Sözleşmesi'nde yer aldığı, bu sözleşme gereğince tüm çalışanların toplu sözleşme hakkı olduğu, sendikal hak ve özgürlükler açısından uluslararası belge ve sözleşmelerin kanunlar karşısında öncelikli olarak uygulanacağı, 98 sayılı Sözleşme'nin de bu nitelikte olduğu ve bu sözleşme ile kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı tanındığı, bunun yanı sıra hem bu Sözleşme'de hem de 4688 sayılı Kanun'un 32'nci

www.balioglu.net

maddesinde ücret konusunda herhangi bir sınırlama getirilmediği, emeklilik yardımı verilmesinde ise amacın; emeklilik süresi dolan personelin emekliliğe teşviki ile genç personel istihdam edilebilmesi, kamu personel maliyetinin azaltılarak üstün kamu yararı sağlanması olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, Uluslararası Çalışma Örgütünün 98 sayılı Sözleşmesi'nin uygulama bakımından öncelik taşıdığı, bu Sözleşme ile kamu çalışanlarına toplu sözleşme yapma hakkı tanındığı ve hem bu sözleşmede hem de 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde ücret konusunda herhangi bir sınırlama getirilmediği ifade edilmiştir. Ancak bahse konu olan Sözleşme genel çerçeveyi çizmekte olup sözleşmedeki esaslı unsurlara ilişkin tarafların iradesini belirleyecek nitelikte değildir. Bu bağlamda anılan Sözleşme, kamu idaresi iradesinin ancak ulusal mevzuatta öngörülen sınırlamalar çerçevesinde ortaya konulabileceği ve sözleşmede taraf olma ehliyetinin bu sınırlamalara tabi olacağı kuralına ilişkin herhangi bir istisna getirmemektedir. Bu itibarla İdare tarafından toplu sözleşmelerde herhangi bir ücret sınırı konulamayacağı yönündeki savın hukuki dayanağı bulunmadığı düşünüldüğünden 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin dördüncü bölümünün 1'inci ve 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddelerinde öngörülen sosyal denge tazminatı ödemelerinde tavan uygulamasının Belediye açısından bağlayıcı nitelikte olduğu açıktır.

www.balioglu.net

Bununla birlikte cevapta, personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemeleri ile personelin emekliliğe teşvik edilmesi suretiyle personel maliyetinin azaltılmasının amaçlandığı beyan edilmişse de Belediye adına yeni mali yükümlülükler doğuran bu uygulamanın da herhangi bir hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Sosyal Denge Sözleşmesi'nin mevzuata aykırı hükümler içerdiği yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 18: Araç Tahsislerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

Araç tahsisine ilişkin mevzuatta öngörülen kişi ve makam sınırlamalarına uyulmadığı ve mevzuata aykırı olarak tahsis edilen araçların kullanım durumları ile akaryakıtlarının etkin bir şekilde takip edilmediği bu suretle de Belediyece kiralanan taşıtların kullanımında verimlilik ve tutumluluk ilkelerinin zedelendiği görülmüştür.

Belediyelerin kamu hizmetinin gerektirdiği taşıtları, 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller çerçevesinde kiralayarak temin etmesi imkân dâhilindedir. Bununla beraber Esas ve

Usuller'in 5'inci maddesinde; bu kapsamda taşıt edinilmesindeki temel amacın; bu giderlerin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir şekilde kullanılması olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Belediyenin kullanımında bulunan taşıtlara ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 4'üncü maddesinde; emirlerine binek otomobili verilenler ile makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtların sınırlı olduğu ve eki cetvellerde sayıldığı ifade edilmiştir. Anılan Kanun'un 16'ncı maddesinde; bu Kanun kapsamına giren taşıtları her ne suretle olursa olsun tahsis olunduğu işin haricinde veya şahsi hususlarda kullananlar ve kullandıranlar, kanunen bir makama veya işe tahsis olunmadığı hâlde bu taşıtlardan istifade eden ve ettirenler ile bunların gidiş gelişine müsaade edenler için uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir.

Ancak aşağıda ayrıntılarına yer verildiği üzere personele ve kurumla hukuki bağı olmayan kişilere mevzuata aykırı olarak araç tahsis edildiği ve taşıtların bu kişilerce özel kullanımına ilişkin takibinin yapılmaması nedeniyle hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesindeki temel amaca aykırı davranıldığı görülmüştür. Söz konusu tespit ve değerlendirmeler özetle:

www.balioglu.net

A) Müdür ve üzeri kadrolarda görev yapan personele araç tahsisi

GPS verileri, görev yazıları, araç giriş-çıkış kayıtları ile yerinde tespit çalışmalarında;

- Müdür ve üzeri kadrodaki personelin araçları mesai bitiminde alıp mesai başlangıcında geri getirdikleri,

- Araçların hafta sonlarında da bu kişilerin kullanımında olduğu ve kullanımın mahiyetine ilişkin takibin yetkililerce yapılmadığı,

- Herhangi bir görevlendirme olmaksızın bazı araçlarla mesai saatleri dışında İstanbul'daki muhtelif ilçelere seyahat edildiği,

- Araçların akaryakıt takibinin yapılmadığı, özel amaçlı kullanımlarda akaryakıtın ilgili personelce ikmal edilmediği durumda bedelin Belediye bütçesinden karşılandığı

görülmüştür. 237 sayılı Kanun'da emrine ve zatına araç tahsis edilebilecek kişiler arasında sayılmayan Belediyedeki müdür ve üzeri kadrolardaki personele araç tahsisi mevzuata uygun değildir.

GPS kayıtlarının incelenmesi ve yapılan görüşmeler neticesinde araçların hafta sonu

ve ilçe dışında da kullanıldığının tespit edilmesi, bunların Belediye hizmetlerinin devamlılığı ve kamu hizmetinin gereğince değil de şahsi kullanımlara konu edildiği kanaatinin oluşmasına sebep olmuştur. Kaldı ki kamu hizmetinin gerekli kıldığı durumlar için garajda nöbetçi araç ve personel bulundurulduğundan bu gerekçe ile araçların kişisel kullanımlara konu edilmesi de imkân dâhilinde değildir.

Öte yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 16'ncı maddesi uyarınca; kamu hizmeti gereği personelin kullanımına verilen taşıtların görev sona erdiğinde iade edilmesi, yetki verilen mahaller dışına çıkarılmaması ve özel işlere konu edilmemesi gerekmektedir. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 16'ıncı maddesinde de, kamu görevlilerinin; taşıt ve diğer kamu kaynaklarını kamusal amaç ve hizmetleri dışında kullanmamaları, bunları koruyup her an hizmete hazır bulundurmak için gerekli tedbirleri almaları gerektiği tekrar vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, İdarede kişisel kullanım ve akaryakıt tüketimine ilişkin bir takip mekanizması bulunmamasının, taşıtların mevzuata aykırı olarak kamu hizmeti dışında kullanılması hususunda zafiyet oluşturarak giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve savurganlığın önlenmesi amaçlarına aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

B) Belediye personeli olmayan kişilere araç tahsis edilmesi

Belediye ile hukuki bağı bulunmayan diğer kamu görevlileri, profesyonel spor kulübü başkanı ve Belediye şirketi bünyesinde görev yapan basın danışmanı gibi kişilerin kullanımına sürekli nitelikte şoförlü araç tahsis edildiği tespit edilmiştir. Tahsis edilen araçlara, kiralamaya ilişkin ihale şartnamesinde zorunlu tutulmasına rağmen, GPS takılmayarak bunların kullanımı ve akaryakıt giderleri hususunda gerekli takibin yapılmadığı da görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13'üncü maddesinde yer verilen, bütçelerin kanunlarla tanımlanmış görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağına ilişkin ilke uyarınca Belediyenin sadece 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde sayılan görev ve sorumluluklarının gerektirdiği 60'ıncı maddede belirtilen giderleri karşılaması mümkündür. Ancak anılan maddelerde ve yukarıda verilen mevzuat hükümlerinde bahse konu olan kişilere araç tahsis edilmesi ve buna ilişkin giderlerin karşılanmasına imkân tanıyan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Belediye bünyesinde görev yapmayan kişilere araç tahsis edilmesi ve

bunlara ilişkin giderlerin bütçeden karşılanmasının mevzuata uygun olmamasının yanı sıra kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesini de zedelediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Belediyenin hizmet alımı suretiyle edinmiş olduğu araçların kullanımında Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin 5'inci maddesinde yer alan hükme daha çok riayet edilerek verimlilik ve tutumluluk ilkeleri ile işlem tesis edilmesine azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgumuza iştirak edilmiş olup hizmet alımı suretiyle edinilen taşıtlarda verimlilik ve tutumluluk ilkelerine azami özen gösterileceği ifade edilmişse de denetim yılındaki hatalı uygulamalara ilişkin herhangi bir hukuki gerekçe gösterilmediğinden bulgu konusu edilen hususlara ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber bulguda yer verilen aykırılıkların devam edip etmediği, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 19: Taşınır Mal Yönetiminde Mevzuata Uygun Olmayan Hususların Bulunması

Belediyede taşınırların etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlayacak yönetim sistemlerinin kurulamadığı ve taşınır işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yürütülemediği, bu nedenle de taşınırların takibinin zorlaştığı ve sorumluluk mekanizmalarının zayıflatıldığı görülmüştür.

Kamu kaynakları arasında sayılan taşınırların, gerek hesap verme sorumluluğu kapsamında gerekse de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 48'inci maddesinde yer alan düzenlemeler uyarınca hukuka uygunluk ve etkililik, ekonomiklik, verimlilik ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi ve muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Taşınır işlemlerinin tabi olduğu hükümler ise anılan Kanun'un 44'üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Medeni Kanun hükümleri uyarınca zilyetliğin mülkiyete karine olduğu taşınırlar, tasarruf eden harcama biriminin hesaplarında bulunur ve bunların yönetimine ilişkin süreçler harcama yetkilisi tarafından kurularak yönetilir. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde ise harcama yetkililerinin bu sorumluluğu, kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla işlemlerin sağlıklı yürütülebilmesi için sorumluluğu paylaşan her üç yetkilinin de yetki ve sorumlulukları konusunda yeterli

hassasiyeti göstermesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemelerde, taşınır işlemlerinde doğrudan yetkili ve sorumlu olan personelin koordineli olarak süreci yönetemediği değerlendirilmiştir. Nitekim harcama yetkilileri tarafından biriminde görevli olan taşınır kayıt ile kontrol yetkililiği görevlerini yerine getiren personelin bile bilinmediği durumlarla karşılaşılmıştır. Ayrıca yapılan görüşmelerde, kayıt veya kontrol yetkilisi olarak görevlendirilen kişilerin taşınır işlemlerini asıl işlerinin yanı sıra tali bir iş olarak gördükleri ve mevzuata yeterince vakıf olmadıkları anlaşılmıştır.

Her bir harcama biriminin faaliyetlerinde kullandıkları kaynakların raporlanmasını teminen tüm taşınırların ilgili birimin hesaplarında gösterilmesi gerekmektedir. Bu husus ayrıca taşınırlara ilişkin yetki-sorumluluk dengesinin sağlıklı kurulması açısından da önemlidir. Buna karşın farklı harcama birimlerinin kullanımına verilen tüm bilgisayarların Bilgi İşlem Müdürlüğü kayıtlarında yer aldığı ve bu şekilde muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Yönetmelik'in 33'üncü maddesi uyarınca, taşınır kayıt yetkililerinin sorumluluğunun zaman içerisinde takibinin yapılmasını teminen, çeşitli sebeplerle görev değişikliğinin olması halinde devrin, Ambar Devir ve Teslim Tutanağı düzenlenerek yapılması gerekmektedir. Ancak bazı harcama birimlerinde yıl içerisinde kayıt yetkililerinin değişmesine rağmen devrin söz konusu tutanak düzenlenmeksizin gerçekleştirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Personelin kullanımına verilen taşınırlara ilişkin sorumluluk ise Yönetmelik'te öngörülen taşınır teslim belgesi, dayanıklı taşınırlar listesi gibi belgeler üzerinden takip edilebileceğinden bu belgelerin mevzuatta belirlenen şekilde düzenlenmesi önem arz etmektedir. Taşınır teslim belgesi, münhasıran bir kişinin kullanımına verilen taşınırlarda ilgili personelin sorumluluğunu ortaya koyan bir belge niteliğinde iken dayanıklı taşınırlar listesi, ortak kullanıma verilen taşınırlara ilişkin bilgi sunmakta olup tüm sorumluluğun imzalayan kişiye yüklenmesine sebep olacak nitelikte değildir. Dolayısıyla iki belgenin sorumluluk açısından muhatabı ve kapsamı farklılık arz etmektedir. Ancak bu ayrımın Belediye tarafından yeterince gözetilmediği, ortak kullanıma verilen taşınırlar için de taşınır teslim belgesinin düzenlendiği görülmüştür.

Harcama birimlerinin ve ilgili personelin taşınırların sağlıklı bir şekilde korunmasını sağlaması gerekmektedir. Bu anlamda kullanıma verilmeyen taşınırların, güvenli bir ambarda uygun koşullarda muhafaza edilmesi ve ambarın sadece resmi olarak görevlendirilen kişilerin kontrolünde olması önem arz etmektedir. Ancak Belediyede fiziki koşulların yetersiz olduğu gerekçesiyle birimlere ambar tahsis edilmediği, İşletme Müdürlüğünün bünyesindeki bir adet

ambarın ise diğer birimlerce ortak kullanıldığı ve taşınır giriş çıkış işlemlerinin resmi olarak görevlendirilmeyen bir kişi tarafından yapıldığı görülmüştür.

Bunun yanı sıra taşınırların belirli aralıklarla kontrol edilmesi amacıyla Yönetmelik'in 32'nci maddesinde öngörülen yılsonu sayımlarının da fiili olarak yapılmadığı görülmüştür. Bu durum, kayıtların fiili durumu doğru ve tam olarak yansıtmasını sağlayacak kontrollerin yeterince yapılmaması anlamına geldiğinden taşınır mal yönetim hesabının güvenilir bilgi sunması noktasında da zafiyet oluşturmaktadır. Nitekim ambarda yapılan incelemelerde de taşınır mevcudu ile kayıtların birbiriyle tutarlı olmadığı görülmüştür. Taşınır mevcudu ile kayıtlar arasındaki uyumsuzluğu giderecek sayımların sağlıklı bir şekilde yapılması, kayıtların güvenirliğine katkı sunacaktır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesi hükmü uyarınca, kullanım suretiyle çıkışı yapılan ilk madde ve malzemelere ilişkin düzenlenen taşınır işlem fişleri, her bir işlem bazında değil üç ayı geçmemek üzere üst yönetici tarafından belirlenen süreler içerisinde topluca muhasebe birimine gönderilecek ve bahse konu olan taşınırlar bu suretle kayıtlardan düşürülecektir. Dolayısıyla kullanıma verilen ilk madde ve malzemelerin üç ayı geçmeyen süre zarfında muhasebe kayıtlarından çıkarılması gerekmektedir. Ancak Eyüpsultan Belediyesinde kullanılan ilk madde ve malzemelerin mevzuatta öngörülen sürelerde değil de yılsonunda kayıtlardan topluca çıkarıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Sonuç olarak taşınırların hukuka uygunluk ve etkililik, ekonomiklik, verimlilik ilkelerine uygun olarak edinilmesini, muhafazasını ve yönetilmesini sağlayacak bir sistemin kurulmasının, ambarların fiziki şartlarının iyileştirilmesinin ve görevli personele bu konuda eğitim desteği verilmesinin önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 30'uncu madde hükmü gereğince taşınır çıkış işlemleri takibi yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, taşınır çıkış işlemlerinin takibinin mevzuata uygun olarak yapılacağı ifade edilmişse de bulguda eleştiri konusu edilen diğer hususlara ilişkin herhangi bir gerekçe gösterilmediğinden taşınır mal yönetimine ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber hem taşınır çıkışlarının hem de bulguda ifade edilen diğer aykırılıkların mevzuata uygun hale getirilmesine yönelik işlem ve eylemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 20: İç Kontrol Sistemine İlişkin Mevzuat Gereklerinin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

İç kontrol sistemine ilişkin mevzuatta öngörülen düzenleme ve standartların gereklerinin yeterince yerine getirilmemesi nedeniyle Belediyede iç kontrol sisteminin sağlıklı bir şekilde kurularak uygulanamadığı değerlendirilmiştir.

İç kontrol, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Kamu idarelerince iç kontrol sisteminde uygulanacak yöntem ve standartlar, 5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde yer alan hüküm uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Bu yetkiye istinaden İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bahse konu olan Tebliğ'de iç kontrol sisteminin, Kanun'da belirtilen amaçları tesis etmesini sağlayacak standart ve şartlar belirlenmiştir. Anılan Tebliğ'de ayrıca, standartlara uygun bir iç kontrol sistemi için öngörülen şartları sağlayacak faaliyetlerin, belirli bir plan ve takvim dâhilinde uyum planları ile açıklanması gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu iç kontrol sisteminin mevzuatta öngörülen şartları taşıyacak şekilde kurulması ve uygulanması sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun'un 57'nci maddesi hükmü uyarınca öncelikle üst yönetici ve diğer yöneticilerdedir. Nitekim İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın yetki ve sorumluluklara ilişkin düzenleme yapan 8'inci maddesinde de; üst yöneticilerin, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkililerinin ise görev ve yetki alanları çerçevesinde idari ve mali karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumlu oldukları açıkça ifade edilmiştir.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş üst politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önem arz etmektedir. Ancak Eyüpsultan Belediyesi Stratejik Planı'nda belirlenen amaçların, üst politika beyanları ve misyon-vizyon ile tam anlamıyla uyumunun

www.balioglu.net

sağlanamadığı değerlendirilmiştir. Aynı şekilde Performans Programı'nda öngörülen bir kısım hedef ve faaliyetlerin, amacın gerçekleşmesine hizmet edecek şekilde belirlenemediği görülmüştür. Dolayısıyla mezkûr Tebliğ'in planlama ve programlamaya ilişkin 5 No.lu Standardının gereklerinin tam olarak yerine getirilemediği düşünülmektedir.

Ayrıca amaç ve hedeflere ulaşmaya engel teşkil eden riskleri ortaya koyan risk analizlerinin de yapılmadığı görülmüştür. Dolayısıyla belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda ortaya çıkabilecek riskler ile bunların bertaraf edilmesi için oluşturulacak kontrol faaliyetlerinin tespit süreçleri de tam anlamıyla oluşturulamadığından bahisle 6 ve 7 No.lu Standartların gereklerinin karşılanamadığı değerlendirilmektedir.

İç kontrolün diğer unsurlarına temel teşkil eden yönetim felsefesi ile iş yapma tarzına ilişkin genel çerçeveyi ortaya koyan kontrol ortamının, aşağıda belirtilen tespitler nedeniyle, Tebliğ'de öngörülen standartları tam olarak karşılayacak şekilde oluşturulamadığı kanaati hâsıl olmuştur. Yapılan incelemeler sonucunda;

www.balioglu.net

- Raporun tespit ve değerlendirmeler bölümünde ayrıntılı olarak yer verildiği üzere; nakit, taşınmaz, taşınır ve çeşitli yükümlülüklere ilişkin bilgi ve belgelerde eksiklikler olduğu,

- İdarenin misyonun, öngörülen şartları taşıyacak nitelikte belirlenmediği ve personele yazılı olarak duyurulmadığı,

- Misyonun gerçekleşmesini sağlayacak birim ve personel görev dağılım çizelgeleri ile iş akış süreçlerindeki imza ve onay mercilerinin yazılı olarak belirlenmediği,

- Faaliyetlerin yürütülmesinde hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmediği

anlaşılmıştır.

Kontrol ortamının yeterince güçlü olmaması nedeniyle mali süreçlerde görev alan personelde iç kontrole ilişkin yeterli farkındalık oluşturulamadığı ve harcama birimlerince tesis edilmesi gereken ön mali kontrol işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

İç kontrolün amaçlarından birisi de muhasebe kayıtlarının tam ve doğru tutulması, mali bilginin zamanında ve güvenilir üretilmesinin sağlanmasıdır. Ancak Belediyede kullanılan muhasebe programının geçmişe yönelik kayıt yapmaya imkân vermesi ve bazı işlemlerin ay sonlarında toplu olarak muhasebeleştirilmesi, üretilen verinin güvenirliğini zedelemektedir. Nitekim denetim yılında, ödeme emri belgesi ile tarafımıza sunulan

birleştirilmiş veriler defterindeki kayıtların farklı olduğu iki adet yevmiye kaydı tespit edilmiştir. Bu nedenle muhasebe programında, söz konusu zafiyeti giderecek kontrol mekanizmalarının oluşturulması ve mali süreçlerde görev alan personelin yetkinliğinin artırılması önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, taşınır ve taşınmaz mevzuatı başta olmak üzere mali ve idari işlere yönelik eğitim desteği verilmesi iç kontrol sistemine katkı sunacaktır.

Öte yandan izleme standartları gereği iç kontrol sisteminin eksikliklerinin tespiti ve buna ilişkin önlemlerin alınması için yıllık olarak değerlendirilip üst yöneticiye raporlanması gerekmekte iken Belediyede izlemeye ilişkin raporlamanın yapılmadığı görülmüştür.

Bahse konu olan eksikliklerin giderilmesi ve iç kontrol sisteminin Tebliğ'de belirlenen standartlarda kurulması ve işletilmesi amacıyla şartları tesis edecek faaliyetler, 2017-2018 yıllarını kapsayan Uyum Eylem Planında ortaya konulmuştur. Bununla beraber Planda yeterli güvence sağlandığından hareketle eylem öngörülmeyen bazı hususlar, tarafımızca bulgu konusu edildiğinden mevcut duruma ilişkin değerlendirmelerin daha sağlıklı yapılması gerektiği düşünülmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, mevzuatta öngörülen amaçları gerçekleştirecek bir iç kontrol sisteminin kurulmasını teminen; yukarıda yer verilen eksikliklerin tamamlanması, mali yönetimin iç kontrole imkân tanıyacak şekilde tasarlanması ve başta üst yönetim olmak üzere tüm personelde bu konuda farkındalık oluşturulmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, iç denetimin iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsadığı, müteakip dönemlerde iç kontrol sisteminin bulguda konu edilen diğer hususları da kapsayacak şekilde tasarlanacağı ve sistemin iç denetim, stratejik plan ile çalışma programlarına dâhil edilerek mevcut uygulamalara devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, iç denetim biriminin kurulmasının izleme faaliyetlerinin standartlara uygunluğunun tesis edilmesi için yeterli olduğu ifade edilmişse de anılan bileşenin iç kontrolün değerlendirilmesi ve iç denetim olmak üzere birbirinden bağımsız iki standardı bulunduğundan 17 nolu standartta sayılan faaliyetlerin eksikliği, iç kontrol sisteminin sağlıklı bir şekilde izlenmesi açısından zafiyet yarattığı yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber İdare cevabında iç kontrol sisteminin iyileştirilmesine yönelik olarak yapılacağı beyan edilen eylem ve işlemler, izleyen

denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 21: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunmakla beraber kiraya verilmek suretiyle tasarruf yetkisinin kısıtlandığı taşınmazlara ilişkin bilginin mali tablolarda raporlanmadığı görülmüştür.

Kiralama işlemi malikin taşınmaz üzerindeki yetkilerini kısıtlayıcı nitelikte olduğundan, Belediyenin söz konusu işlem kapsamında değerlendirdiği taşınmazlarına ilişkin bilginin mali tablolarda sunulması saydamlık ilkesinin gereğidir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesapları aracılığıyla izlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu hesapların işleyişine ilişkin ayrıntılı düzenleme ise anılan Yönetmelik'in 476'ncı maddesinde yer almaktadır.

Özetle Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlardan kiraya verilenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 ve 999 nolu hesaplara kaydedilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemelerde, işlemlere ilişkin bilginin muhasebe birimine aktarılmaması ve her bir taşınmaz için ayrı ayrı kayıtlı değerlerinin bulunmaması nedenleriyle kiralama işleminin muhasebeleştirilmediği dolayısıyla da mali tabloların söz konusu taşınmazlara ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Eyüpsultan Belediyesince kiraya verilen taşınmazların mali tablolarda raporlanmasını teminen, Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlar için değer tespit çalışmalarının tamamlanması ve söz konusu işlemlerin 990 ve 999 nolu hesaplar kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizin kiraya verilen taşınmazları ile ilgili olarak ilgili Müdürlüklerce yapılacak envanter çalışması sonucuna göre Belediye mülkündeki taşınmazların değer tespit işlemleri yapılarak muhasebeleştirilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edilerek envanter ve değerleme çalışmalarının tamamlanmasının akabinde kiraya verilen taşınmazların muhasebeleştirileceği ifade edildiğinden mali tabloların, Belediyenin üçüncü kişilere kiraya verilmek suretiyle tasarruf yetkisinin kısıtlandığı taşınmazlarına ilişkin bilgi sunmadığı

yönündeki değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber İdare tarafından tesis edileceği beyan edilen işlemler, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

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

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

İSTANBUL EYÜPSULTAN BELEDİYESİ 2018 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR			**PASİF HESAPLAR**		
I	**DÖNEN VARLIKLAR**	**123.281.294,41**	**III**	**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**221.952.955,51**
A	**Hazır Değerler**	**11.374.537,27**	**A**	**Kısa Vadeli İç Mali Borçlar**	**12.895.932,16**
1	Kasa Hesabı	5.000,00	1	Banka Kredileri Hesabı	12.895.932,16
2	Alınan Çekler Hesabı	0,00	2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
3	Banka Hesabı	10.508.540,57	3	Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0,00
4	Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	-52.131,98	4	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
5	Proje Özel Hesabı	0,00	**B**	**Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar**	**0,00**
6	Döviz Hesabı	0,00	1	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
7	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	**C**	**Faaliyet Borçları**	**83.455.476,45**
8	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0,00	1	Bütçe Emanetleri Hesabı	83.455.476,45
9	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	913.128,68	2	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0,00
B	**Menkul Kıymet ve Varlıklar**	**0,00**	**D**	**Emanet Yabancı Kaynaklar**	**74.999.445,03**
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	1	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	16.474.484,47
2	Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0,00	2	Emanetler Hesabı	58.524.960,56
C	**Duran Varlıklar**	**108.892.840,52**	**E**	**Alınan Avanslar**	**0,00**
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
2	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	99.955.064,19	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
3	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	8.654.006,38	**F**	**Ödenecek Diğer Yükümlülükler**	**50.602.101,87**
4	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	33.206,45	1	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	23.246.177,84
5	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	250.563,50	2	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	6.415.365,69
D	**Kurum Alacakları**	**0,00**	3	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	16.663.904,07
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	0,00	4	Kamu İdareleri Payları Hesabı	567.099,74

www.balioglu.net

2	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0,00	5	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	3.709.554,53
E	**Diğer Alacaklar**	**313.773,47**	**G**	**Borç ve Gider Karşılıkları**	**0,00**
1	Kişilerden Alacaklar Hesabı	313.773,47	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00
F	**Stoklar**	**2.700.143,15**	2	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	0,00
1	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	2.051.763,57	**H**	**Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları**	**0,00**
2	Ticari Mallar Hesabı	0,00	1	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0,00
3	Diğer Stoklar Hesabı	648.379,58	2	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00
G	**Ön Ödemeler**	**0,00**	**I**	**Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**0,00**
1	İş Avans ve Kredileri Hesabı	0,00	1	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00
2	Personel Avansları Hesabı	0,00	2	Sayım Fazlaları Hesabı	0,00
3	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	0,00	3	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
4	Akreditifler Hesabı	0,00	**IV**	**Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**68.205.237,97**
5	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı	0,00	**A**	**Uzun Vadeli İç Mali Borçlar**	**62.857.062,97**
6	Proje Özel Hesabından Verilen Avans ve Akreditifler Hesabı	0,00	1	Banka Kredileri Hesabı	62.857.062,97
7	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Avans ve Akredifleri Hesabı	0,00	2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
H	**Gelecek Aylara Ait Giderler**	**0,00**	3	Tahviller Hesabı	0,00
1	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	0,00	4	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
I	**Diğer Dönen Varlıklar**	**0,00**	**B**	**Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar**	**0,00**
1	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	1	Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
2	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	**C**	**Diğer Borçlar**	**0,00**
3	Sayım Noksanları Hesabı	0,00	1	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	0,00
II	**Duran Varlıklar**	**422.840.081,73**	2	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	0,00
A	**Menkul Kıymet ve Varlıklar**	**0,00**	**D**	**Alınan Avanslar**	**0,00**
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
2	Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0,00	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
B	**Faaliyet Alacakları**	**32.353.089,05**	**E**	**Borç ve Gider Karşılıkları**	**1.344.039,99**
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	14.925.089,05	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	1.344.039,99
2	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	0,00	2	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	0,00

www.balioglu.net

3	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	17.428.000,00	**F**	**Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları**	**4.004.135,01**
C	**Kurum Alacakları**	**0,00**	1	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0,00
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	0,00	2	Gider Tahakkukları Hesabı	4.004.135,01
D	**Mali Duran Varlıklar**	**7.660.873,95**	**G**	**Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**0,00**
1	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	5.110.873,95	1	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
2	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	2.550.000,00	**V**	**Özkaynaklar**	**255.963.182,66**
3	Sermaye Taahhütleri Hesabı	0,00	**A**	**Net Değer Hesabı**	**303.235.489,63**
E	**Maddi Duran Varlıklar**	**382.826.118,73**	1	Net Değer Hesabı	303.235.489,63
1	Arazi ve Arsalar Hesabı	6.986.915,56	**B**	**Değer Hareketleri**	**0,00**
2	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	119.080.955,85	**C**	**Yeniden Değerleme Farkları**	**0,00**
3	Binalar Hesabı	239.116.853,28	1	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0,00
4	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	2.624.424,14	**D**	**Geçmiş Yıllar Faaliyet Sonuçları**	**44.796.278,37**
5	Taşıtlar Hesabı	2.846.883,40	1	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	44.796.278,37
6	Demirbaşlar Hesabı	11.132.916,47	**E**	**Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları**	**-95.017.838,87**
7	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0,00	1	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	-95.017.838,87
8	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-36.467.429,07	**F**	**Dönem Faaliyet Sonuçları**	**2.949.253,53**
9	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	37.504.599,10	1	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	2.949.253,53
10	Yatırım Avansları Hesabı	0,00	2	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	0,00
F	**Maddi Olmayan Duran Varlıklar**	**0,00**			
1	Haklar Hesabı	7.175.002,44			
2	Özel Maliyetler Hesabı	0,00			
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-7.175.002,44			
G	**Gelecek Yıllara Ait Giderler**	**0,00**			
1	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0,00			
H	**Diğer Duran Varlıklar**	**0,00**			
1	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	27.254.773,56			
2	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0,00			
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-27.254.773,56			

www.balioglu.net

TOPLAM		**546.121.376,14**	**TOPLAM**		**546.121.376,14**
VI	**NAZIM HESAPLAR**	**39.406.402,01**	**VI**	**NAZIM HESAPLAR**	**39.406.402,01**
A	**Ödenek Hesapları**	**-1.287.811,51**	**A**	**Ödenek Hesapları**	**-1.287.811,51**
1	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	-1.287.811,51	2	Bütçe Ödenekleri Hesabı	-1.287.811,51
B	**Nakit Dışı Teminatlar ve Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hs.**	**36.124.976,95**	**B**	**Nakit Dışı Teminatlar ve Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hs.**	**36.124.976,95**
1	Teminat Mektupları Hesabı	36.124.976,95	2	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	36.124.976,95
C	**Taahhüt Hesapları**	**4.569.236,57**	**C**	**Taahhüt Hesapları**	**4.569.236,57**
1	Gider Taahhütleri Hesabı	4.569.236,57	2	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	4.569.236,57
D	**Diğer Nazım Hesaplar**	**0,00**	**D**	**Diğer Nazım Hesaplar**	**0,00**
1	Kıraya Verilen Duran Varlıklar	0,00			
TOPLAM		**39.406.402,01**	**TOPLAM**		**39.406.402,01**
GENEL TOPLAM		**585.527.778,15**	**GENEL TOPLAM**		**585.527.778,15**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL EYÜPSULTAN BELEDİYESİ 2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU						
Hesap Kodu	**Yardımcı Hesap**				**GELİRİN TÜRÜ**	**2018 Yılı**
	1					
600	01				Vergi Gelirleri	148.687.812,60
600	03				Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	72.145.463,44
600	04				Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.446.227,70
600	05				Diğer Gelirler	115.271.673,00
600	11				Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.870.000,00
					TOPLAM	**341.421.176,74**
Hesap Kodu	**Yardımcı Hesap**				**GİDERİN TÜRÜ**	**2018 Yılı**
	1					
630	01				Personel Giderleri	32.629.350,87
630	02				Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.861.845,66
630	03				Mal ve Hizmet Alım Giderleri	220.411.994,80
630	04				Faiz Giderleri	4.925.650,13
630	05				Cari Transferler	5.940.495,59
630	13				Amortisman Giderleri	15.652.325,79
630	14				İlk Madde ve Malzeme Giderleri	26.853.900,23
630	20				Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	27.196.360,14
					TOPLAM	**338.471.923,21**
					FAALİYET SONUCU	**2.949.253,53**

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
380 - Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılında peşin kira tahsilatı gerçekleştirilmediğinden bu husus izlenememiştir.
Aralık Ayı Memur Maaşlarının 162 - Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabında İzlenmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
372-472- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesaplarının Kullanılmaması	2015	Yerine Getirilmedi	2018 yılında söz konusu mevzuata aykırılık devam etmekte olup bu husus 2018 yılı Raporunda Denetim Görüşünün Dayanakları başlığı altındaki 10 nolu bulguya konu edilmiştir.
Taşınır Yönetim Hesabı ile Taşınır Kesin Hesabının Hazırlanmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
258 - Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL EYÜPSULTAN BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **84**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **85**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **85**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **85**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **86**

6. **DENETİM BULGULARI** **87**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ölçülebilir Olmamasına Rağmen Performans Göstergesi Belirlenmeyen Hedef Örnekleri 87
Tablo 2: Hedef-Amaç ve Hedef-Gösterge İlgisinin Kurulamadığı Hedef Örnekleri 89
Tablo 3: Çıktı/Sonuç Odaklı Olmayan Performans Hedefi Örnekleri 93
Tablo 4: Hedefin Altında Kalan Gerçekleşmeler 96
Tablo 5: Hedefi Aşan Gerçekleşmeler 97

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Ölçülemeyen Nitelikteki Bazı Hedeflere İlişkin Göstergelerin Belirlenmemesi

2. Stratejik Planda Yer Alan Bazı Hedeflerin Amaçlarla ya da Göstergeyle İlgili Olmaması

3. Stratejik Planda Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

4. Stratejik Planda Bir Önceki Stratejik Plana İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

5. Performans Programında Yer Alan Bazı Hedeflerin Faaliyet/Girdi Odaklı Olması

6. Performans Programının Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması

7. Hedeflenen ve Gerçekleşen Değerlerde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Faaliyet Raporunda Açıklanmaması

8. Faaliyet Raporunda Mevzuatta Öngörülen Bilgilere Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu Rapor, Eyüpsultan Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Sayıştay 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.

Eyüpsultan Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarını değerlendirmek amacıyla aşağıdaki belgeler denetlenmiştir:

- 2017-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 Yılı Performans Programı,
- 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçlarının ölçümünü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

Performans bilgisinin denetimi çerçevesinde, Eyüpsultan Belediyesinin 2017-2019 dönemi Stratejik Planı ve 2018 yılı Performans Programı ile Faaliyet Raporu'nun mevzuatta öngörülen sürede hazırlanarak kamuoyuna sunulduğu, dolayısıyla Belediyenin bu anlamdaki yükümlülüğünü yerine getirdiği anlaşılmıştır.

Yukarıda sayılan belgelerin, performans bilgisinin içeriği kapsamında incelenmesi neticesinde; Rapor'un "Genel Değerlendirme" ve "Denetim Bulguları" bölümünde açıklanan ve üzerinde durulması gereken bazı hususlar tespit edilmiştir.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla seçilen performans göstergeleri üzerinden yapılan incelemelerde, veri kayıt sistemlerinin etkin bir şekilde işlediği dolayısıyla Faaliyet Raporu'nda yayımlanan gerçekleşmelere ilişkin bilgilerin güvenilir olduğu değerlendirilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin performans yönetim sürecinde, Rapor'un "Genel Değerlendirme" ve "Denetim Bulguları" kısmında yer alan değerlendirme ve öneriler doğrultusunda tedbirlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

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, Eyüpsultan Belediyesinin yayımladığı 2017-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Eyüpsultan Belediyesince yayımlanan 2017-2019 dönemi Stratejik Planı ve 2018 yılı Performans Programı ile İdare Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kapsamında üretilen performans bilgisinin güvenirliği değerlendirilmiştir.

Performans bilgisinin denetimi çerçevesinde öncelikle yukarıda sayılan belgelerin mevcudiyeti incelenmiş ve bunların Belediyece mevzuatta öngörülen sürede hazırlanarak kamuoyuna sunulduğu anlaşılmıştır.

Stratejik Plan'da; maliyet ile kaynak tablolarına ve bir önceki Stratejik Plan'a ilişkin değerlendirmelere yer verilmemesi nedeniyle bu belgenin mevzuatta öngörülen tüm unsurları içermediği görülmüştür. Ayrıca, ölçülebilir nitelikte olmayan 16 hedefe ilişkin gösterge belirlenmediği, bazı hedefler için de amaç-hedef ve hedef-gösterge ilgisinin kurulamadığı tespit edilmiştir.

Performans Programı'nın ise Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan düzenlemelere uygun olarak hazırlanmadığı ve çıktı-sonuç odaklı belirlenmesi gereken performans hedeflerinden 12 adedinin girdi odaklı belirlendiği görülmüştür.

İdare Faaliyet Raporu'nda; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te öngörülen bazı bilgilere yer verilmediği, yayımlanan performans göstergeleri gerçekleşmelerinden 34 adedinin hedeflenen sayısal değerin altında ya da üstünde olmasına rağmen bu sapmaların nedenleri hakkında herhangi bir açıklama yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak Belediyenin, performans bilgisinin üretilmesine ilişkin çalışmalarda önemli derecede ilerleme kaydettiği; bununla beraber bu sürecin tam anlamıyla mevzuatta öngörülen şekilde yürütülmesini teminen yukarıda ve bulgularda yer verilen hususların dikkate alınarak gerekli düzenlemelerin yapılmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Ölçülemeyen Nitelikteki Bazı Hedeflere İlişkin Göstergelerin Belirlenmemesi

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun "F. Performans Göstergeleri" başlıklı bölümünde;

"Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir."

denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan hükümden de anlaşılacağı üzere, stratejik planda hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekmektedir. Böylece hedefler ölçülebilir hale getirilmiş olacaktır.

Ancak 2017-2019 Eyüpsultan Belediyesi Stratejik Planı'nda yer alan bazı hedefler ölçülebilir nitelikte olmamasına rağmen bu hedeflere ilişkin performans göstergesi belirlenmediği tespit edilmiştir. Bahse konu hususa ilişkin örnekler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 1: Ölçülebilir Olmamasına Rağmen Performans Göstergesi Belirlenmeyen Hedef Örnekleri

Stratejik Amaç 4: Eyüp İlçesinde Toplum Sağlığını Güçlendirme	
Stratejik Hedef 4.2	Eyüp Vatandaşlarının Düzenli Sağlık Taramalarından Geçerek, Sağlıkları ile İlgili Dikkat Etmeleri Gereken Noktalar Hakkında Bilgilendirilmesi
Stratejik Hedef 4.3	Eyüp İlçesinde Sunulan Sağlık Hizmetlerinin Geliştirilmesi
Stratejik Amaç 6: Eyüp İlçesinin Tarihi, Doğal ve Çevresel Yapısının Korunması	
Stratejik Hedef 6.2	Eyüp İlçesinin Doğal Yapısının Korunması
Stratejik Amaç 10: Eyüp İlçesindeki Kentsel Üst Yapı (Ulaşım, Trafik vb.) ve Alt Yapı (Su, Kanalizasyon, Doğalgaz, vb.) Kalitesinin Geliştirilmesi	
Stratejik Hedef 10.2	Eyüp İlçesine Bağlı Yeni Yapılaşacak Alanlardaki Alt Yapının Tamamlanmasının Sağlanması
Stratejik Hedef 10.8	Eyüp İlçesinin Sınırları İçerisinde Herkesin Aradığını Kolaylıkla Bulabileceği Yöntemlerin Geliştirilmesi

Stratejik Amaç 12: Eyüp Belediyesinin Sahip Olduğu Kurum, Bina ve Tesislerin Tam Kapasite ile Kesintisiz Hizmet Vermesinin Sağlanması	
Stratejik Hedef 12.1	Eyüp Belediyesinin Hizmet Binalarının Çalışır Durumda Tutulması
Stratejik Hedef 12.2	Hizmet İçin Gerekli Demirbaşların Çalışır Durumda Tutulması

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu 1'de ifade edilen tüm amaç ve hedeflere ait faaliyet/projelerin durumu ile ilgili açıklamalar; 2017-2019 Revize Stratejik Plan sayfa 107'de yer alan EK 2 '2015-2019 Stratejik Planı'nda Yer Alıp Revize Stratejik Planı'nda Yer Almayan ve Atanmış Oldukları Müdürlükler' adlı tabloda aşağıdaki örneklerde olduğu gibi ifade edilmiştir. Bu açıklamalar dışında var olan eksikliklerimizi 2020-2024 Stratejik Planı'nda gidermeyi hedeflemekteyiz.

Stratejik Hedef 4.2, 4.3, 12.1 ve 12.2 göstergelerinin 2017-2019 Revize Stratejik Plan'da yer almaması gerektiğine karar verilip, ilgili müdürlüğün tüm rutin ve stratejik faaliyetlerinin ölçüldüğü performans karnelerine eklenerek, takibi ve değerlendirmeleri yapılmıştır.

Stratejik Hedef 6.2 faaliyetlerinin açık ve anlaşılır olmamasından dolayı 2017-2019 Revize Stratejik Plan'da yer almaması gerektiğine karar verilmiştir. Fakat revize çalışmalarında; stratejik amaç ve hedefler üzerinden herhangi bir ekleme, çıkarma ve düzenleme işlemi yapılamamasından ötürü ilgili alanlar 2017-2019 Revize Stratejik Plan'da boş bırakılmak zorunda kalınmıştır.

Stratejik Hedef 10.2 faaliyetlerinin de 2017-2019 Revize Stratejik Plan'da yer almamasına karar verilmiş olup, ilgili müdürlüğün görev tanımlarına eklenmiştir.

Stratejik Hedef 10.8 faaliyetlerinin ise yine 2017-2019 Revize Stratejik Plan'da yer almamasına karar verilmiş olup, amir memnuniyeti anketinde değerlendirilmesi uygun görülmüştür." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen bazı göstergelerin revize edilen Stratejik Plan'da yer almaması gerektiğine karar verildiği ve ilgili müdürlüğün tüm rutin ve stratejik faaliyetlerinin ölçüldüğü performans karnelerine eklenerek takip ve değerlendirmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak bu açıklama ölçülebilir olmayan hedeflere ilişkin gösterge belirlenmediği yönündeki değerlendirmemizi karşılar nitelikte değildir. Ayrıca bulgu konusu edilen göstergelerin ölçüm ve değerlendirmelerin nasıl yapıldığına ilişkin bilgi tarafımıza sunulmamıştır. Bununla beraber eleştiri konusu edilen

www.balioglu.net

diğer hedeflerin revize planda yer almamasının amaçlandığı ancak mevzuat hükümleri gereği bu işlem yapılamadığından hedefleri fiilen geçersiz kılarak gösterge belirlenmemesi de eleştirimizi karşılar nitelikte değildir.

BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Hedeflerin Amaçlarla ya da Göstergeyle İlgili Olmaması

28.07.2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'in 4'üncü Bölümünde,

"*Hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun ve plan döneminde ulaşılması arzulanan seviyenin belirtilmesi"*

gerektiği ifade edilmiştir. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre hedef ve göstergelerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. İlgililik, hedefin amaçla ilgililiği ve performans göstergesinin hedefle ilgililiği açısından değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

2017-2019 Eyüpsultan Belediyesi Stratejik Planı'nda yer alan bazı hedefler için hedef-amaç ya da hedef-gösterge ilgililik bağının kurulamadığı tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin örnekler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 2: Hedef-Amaç ve Hedef-Gösterge İlgisinin Kurulamadığı Hedef Örnekleri

Stratejik Amaç 10: Eyüp İlçesindeki Kentsel Üst Yapı (Ulaşım, Trafik vb.) ve Alt Yapı (Su, Kanalizasyon, Doğalgaz, vb.) Kalitesinin Geliştirilmesi (Hedef Amaç ile İlgili Değil)
Stratejik Hedef 10.8: Eyüp İlçesinin Sınırları İçerisinde Herkesin Aradığını Kolaylıkla Bulabileceği Yöntemlerin Geliştirilmesi
Stratejik Amaç 5: Eyüp Vatandaşlarının Başıboş Hayvanlara Karşı Güvenlik Düzeyinin Arttırılması (Gösterge Hedef ile İlgili Değil)
Stratejik Hedef 5.1: Eyüp Vatandaşlarının Başıboş Hayvanlara Karşı Güvenliğini Sağlamak Üzere İşbirliklerin Geliştirilmesi
Performans Göstergesi 5.1.2: Belediyeye Sokak Hayvanlarına Yönelik Hak İhlalleri ile İlgili Gelen Şikâyet Sayısının Azaltılması
Performans Göstergesi 5.1.7: Sahipli Hayvanlar İçin Oluşturulan Oyun Alanı Sayısı
Performans Göstergesi 5.1.8: Sahipli Hayvanlar İçin Parklarda Oluşturulan Özel Alan Sayısı
Stratejik Amaç 10: Eyüp İlçesindeki Kentsel Üst Yapı (Ulaşım, Trafik vb.) ve Alt Yapı (Su, Kanalizasyon, Doğalgaz, vb.) Kalitesinin Geliştirilmesi (Gösterge Hedef ile İlgili Değil)
Stratejik Hedef 10.1: Eyüp İlçesindeki Alt Yapı Sorunlarının Büyük Ölçüde Çözülmesinin Sağlanması

Performans Göstergesi 10.1.5: Kapalı Pazar Sayısı

Kamu idaresi cevabında; "2015 – 2019 Stratejik Planı'nın revize edilmesi sonucu oluşturulan 2017 – 2019 Revize Stratejik Planı'nda amaç ve hedeflerin revizyon aşamasında değiştirilememesinden ötürü eksiklikleri fark edilip yapılması planlanan yeni faaliyetler mevcut amaç ve hedeflerin altına işlenmiştir. 2020-2024 Stratejik Planı'nda çalışma hedef-amaç ya da hedef gösterge bazında daha dikkatli yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu edilen hususa iştirak edilmiş olup bu eleştirinin Stratejik Plan'da yer verilmemekle beraber uygulama aşamasında İdarece eksikliği fark edilen yeni faaliyetlerin mevcut amaç ve göstergelerin altına işlenmesinden kaynaklandığı, bundan sonraki süreçte daha dikkatli olunacağı ifade edildiğinden bulgu konusu hususa ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: Stratejik Planda Maliyet Tablosu ve Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun 6'ncı bölümünde;

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

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

denilmektedir. Bu düzenleme ile her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine; hedeflerin yaklaşık maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine; amaçların tahmini maliyetlerinin toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılmasına imkân tanınmıştır. Kılavuzda düzenlenmesi öngörülen maliyet tablosu yardımıyla da planın beş yıllık tahmini maliyeti ortaya konulacaktır.

Kurumun, maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak maksadıyla yıllar

itibarıyla hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği hususundaki tahminini kaynak tablosundan yararlanmak suretiyle gerçekleştireceği ve öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmemesi halinde ne yapacağı da aynı bölümde açıklanmıştır.

Buna rağmen, Eyüpsultan Belediyesi 2017-2019 Stratejik Planı'nda maliyet ve kaynak tablolarına yer verilmediği görülmüştür. Bu durum, Belediyenin öngördüğü stratejik amaç ve hedeflerin maliyetleri hususunda karar alıcılara ve kamuoyuna yeterli bilgi sunamamasına ve stratejik amaç ve hedeflerini imkânları ile tam olarak ilişkilendirememesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "2017- 2019 Revize Stratejik Plan Sayfa 99'da yer alan Tablo 24 'Üç Yıllık Tahmini Gelir Bütçesi Tablosu' ile Tablo 25 'Üç Yıllık Tahmini Gelir-Gider Bütçesi ve Stratejik Plan Faaliyet Giderleri Tablosu', Bulgu 3'de belirtmiş olduğunuz tahmini kaynak bilgilerini içermektedir. Eksiklikler 2020-2024 Stratejik Planı'nda giderilerek, istenilen hale getirilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, maliyet ve kaynak tablolarına Stratejik Plan'da yer verildiği ifade edilmişse de bulguda ayrıntılarına yer verilen Kılavuz'da belirlenen usuller doğrultusunda her bir hedef bazında maliyetlendirme yapılmadığı ve belirlenen maliyetlere ilişkin kaynak gösterilmediği, öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmemesi halinde bir öngörüde bulunulmadığı tespit edildiğinden bulgu konusu hususa ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber İdarenin eksikliklerin yeni hazırlanacak olan stratejik planda giderileceği yönündeki beyanına ilişkin eylemleri, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 4: Stratejik Planda Bir Önceki Stratejik Plana İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

28.07.2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'in "Stratejik Plan Hazırlama Sürecinde Uyulması Gereken Genel Hususlar" başlıklı kısmında;

"İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır."

www.balioglu.net

denilmektedir.

Bahse konu olan hüküm uyarınca, önceki dönem stratejik planında yer alan hedef ve göstergelerin başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirmenin mevcut stratejik planda sunulması gerekmektedir. Buna rağmen Belediyenin bahse konu değerlendirmeye, 2017-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Plan'da yer vermediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Bir önceki stratejik plana ilişkin değerlendirmeler kısmı, yapılacak olan 2020-2024 Stratejik Planı'nda daha özenli ve kılavuza uygun hazırlanacaktır. Konuyla ilgili, 2017-2019 Revize Stratejik Planı'nda 2015-2019 Stratejik Planı'na ait bazı değerlendirmeler ise aşağıda bahsi geçen tablolarda yer almaktadır.

2017 – 2019 Revize Stratejik Planı sayfa 102, '2019 – 2019 Stratejik Planına Yeni Eklenen Faaliyetler Tablosu',

2017 – 2019 Revize Stratejik Planı sayfa 107, '2015-2019 Stratejik Planında Yer Alıp Revize Stratejik Planında Yer Almayan Faaliyetler ve Atanmış Oldukları Müdürlükler Tablosu',

2017 – 2019 Revize Stratejik Planı sayfa 120, '2015 – 2019 Stratejik Planında Yer Alıp Revize Stratejik Planda Bağlı Olduğu Hedefi ve Amacı Değişen Faaliyetler Tablosu',

2017 – 2019 Revize Stratejik Planı sayfa 124, '2015 – 2019 Stratejik Planında Yer Alıp Revize Stratejik Planda Atanmış Olduğu Müdürlükleri Değişen Faaliyetler Tablosu" denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup Revize Stratejik Planı'nın bazı bölümlerinde 2015-2019 Stratejik Planı'na ait birtakım değerlendirmeler bulunduğu ancak hazırlanacak olan 2020-2024 Stratejik Planı'nda söz konusu bölüme ilişkin daha özenli davranılacağı ve mevzuata uygun hareket edileceği ifade edilmiştir. Ancak Stratejik Plan'da yer alan bahse konu değerlendirmeler, bir önceki plana ilişkin hedef ve göstergeler bazlı gerçekleşme düzeyleri ile başarı ve başarısızlık nedenlerine dair bütüncül bir değerlendirme sunmadığından bulgu konusu hususa yönelik değerlendirmemiz devam etmektedir.

www.balioglu.net

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 5: Performans Programında Yer Alan Bazı Hedeflerin Faaliyet/Girdi Odaklı Olması

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin "2- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi" başlıklı bölümünde hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir ve çıktı-sonuç odaklı olmaları gerektiği belirtilmiştir.

Ancak Belediyenin 2018 yılı Performans Programı'nda yer alan bazı hedeflerin "faaliyet/ girdi odaklı" oldukları görülmüştür. Bu tespite dayanak olan hedefler aşağıdaki tabloda örneklendirilmiştir:

Tablo 3: Çıktı/Sonuç Odaklı Olmayan Performans Hedefi Örnekleri

Eyüp İlçesinde Çevrenin Korunması ile İlgili Çeşitli Önlemlerin Alınmasını Sağlamak
Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların Sosyal Gelişim İhtiyaçlarının Tespit Edilmesi ve Bu İhtiyaçların Giderilmesine Yönelik Sosyal Belediyecilik Projelerinin Tasarlanmasını Sağlamak
Eyüp İlçesi'nde Meydana Gelebilecek Doğal Afetlere Yönelik Risklerin Analiz Edilerek Ön Hazırlık Çalışmalarının Yürütülmesini Sağlamak
Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların Sosyal Gelişim İhtiyaçlarının Tespit Edilmesi ve Bu İhtiyaçların Giderilmesine Yönelik Sosyal Belediyecilik Projelerinin Tasarlanmasını Sağlamak
Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşlara Yönelik İyileştirme Hizmetlerini Sağlamak
Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşlara Yönelik Kültürel ve Sanatsal Faaliyetlerin Düzenlenmesini Sağlamak
Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşlara Yönelik Yaygın Eğitim Faaliyetlerinin Düzenlenmesini Sağlamak

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu 5'te belirtmiş olduğunuz, ' Tablo 13: Çıktı/Sonuç Odaklı Olmayan Performans Hedefi Örnekleri'ni incelediğimizde;

'6.4- Eyüp İlçesinde Çevrenin Korunması İle İlgili Çeşitli Önlemler Alınması' hedefinin; Şehir Şantiyeciliği İle İlgili Şikayet Sayısı, Amir Memnuniyeti Puanı, Toplanan Geri Dönüştürülebilir Atık Miktarı/Toplam Atık Miktarı göstergeleri,

'8.2-Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların Sosyal Gelişim İhtiyaçlarının Tespit Edilmesi ve Bu İhtiyaçların Giderilmesine Yönelik Sosyal Belediyecilik Projelerinin Tasarlanması' Hedefinin; Uygulamaya Alınacak Proje Geliştirme Sayısı, Standart Sürede Sonuçlandırılan Sosyal Destek Hizmetleri Başvuru Sayısı Oranı, Kadınların Ürettikleri Ürünlerden Elde Edilen Gelir (Tl) göstergeleri,

‘7.1-Eyüp İlçesinde Meydana Gelebilecek Doğal Afetlere Yönelik Risklerin Analiz Edilerek Ön Hazırlık Çalışmalarının Yürütülmesi’ Hedefinin; İlçe Afet Yönetim Planı Projesinin Tamamlanma Yüzdesi, Felaket Kurtarma Sisteminin Oluşturulması Proje Tamamlanma Yüzdesi göstergeleri bulunmaktadır.

Bu ve benzeri göstergelerin çıktı/sonuç odaklı performans gösterge örnekleri olduğu düşünülerek hazırlanmıştır. Bu konudaki hata ya da eksiklikler yeni dönemde üzerinde çalışılarak giderilecektir.” denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulguda örneklendirilen bazı hedeflere ait göstergelerin bir kısmının çıktı/sonuç odaklı olduğu düşünülerek hazırlandığı ifade edilmiştir. Oysa bulguda eleştiri konusu edilen husus göstergelerin değil bazı performans hedeflerinin çıktı/sonuç odaklı olmayışıdır. Bu itibarla, bahse konu hata ve eksikliklerin yeni dönemde üzerinde çalışılarak giderileceğini beyan eden İdarenin bu kapsamdaki eylemleri izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 6: Performans Programının Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması

Performans programlarının, Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde yer alan düzenlemelere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemelerde;

- Rehber’in “Performans Programının Şekli” bölümünde yer alması gereken; temel politika ve önceliklere ilişkin değerlendirme yapılmadığı, performans hedeflerinin bu politikalar ile ilişkilendirilmediği,

- Belediyenin yetki, görev ve sorumluluklarına özet olarak yer verilmesi gerekirken mevzuat hükümlerinin aynen alındığı,

- *“…başvurularının en hızlı şekilde karşılanması, …yönelik fikir projelerinin oluşturulması, … eğitimlerinin verilmesinin sağlanması, daha doğal uygulamalara geçilmesinin sağlanması”* gibi bazı faaliyetlerin açık, uygulanabilir ve başlı başına bir bütünlük oluşturacak şekilde tanımlanmadığı ve dolayısıyla uygulanabilirliklerinin zayıf olduğu,

- Faaliyetlerin bir kısmının maliyetlendirilebilir nitelikte olmadığı, maliyetlendirilebilen faaliyetlerin de maliyet tahminlerinin dayanağına ilişkin bilgi bulunmadığından gerçekçiliğinin test edilemediği

www.balioglu.net

görülmüştür.

Yukarıda belirtilen hususlar nedeniyle, Eyüpsultan Belediyesinin 2018 Performans Programı'nın hazırlanmasında, Rehber'e tam anlamıyla uyulmadığı kanaati oluşmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonraki performans programları tespitleriniz dikkate alınarak hazırlanacaktır. Faaliyetlerin bir kısmı 5 yıllık dönemin tamamında yapılmayacağı için çalışmanın yapıldığı tarihleri kapsayacak şekilde maliyet tahminleri yapılmıştır. Faaliyetlerin diğer bir kısmında ise sadece personel gideri gibi temel giderler yer alacağından, tabloda maliyet bilgileri yer almamaktadır. Her bir faaliyet için bir personelin harcadığı mesai saati ve diğer temel giderleri birebir yansıtacak şekilde ölçebilen bir otomasyon sistemi bulunmadığı için bu bilgilere yer verilmemiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, faaliyetlerin bir kısmı beş yıllık dönemin tamamı için öngörülmediğinden bunların maliyet tahminlerinin yalnızca belirlenen tarih aralıkları için yapıldığı, faaliyetlerin bir kısmında personel gideri gibi temel giderler yer alacağından tabloda maliyet bilgilerine yer verilmediği, her bir faaliyet için bir personelin harcadığı mesai saati ve diğer temel giderleri birebir yansıtacak şekilde ölçebilen bir otomasyon sistemi bulunmadığı için maliyetlendirmenin yapılamadığı ifade edilmiştir. Bulguda maliyet tahminlerinin kısmi süreyi kapsayacak şekilde yapılması eleştiri konusu edilmemiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin 2.2.1- Faaliyet-Projelerin Belirlenmesi başlıklı bölümünde faaliyetlerin maliyetlendirilebilir nitelikte olması gerektiği belirtilerek maliyetlerin belirlenmesinde İdarelerin farklı yöntemleri kullanabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla İdare bazı faaliyetlerin maliyetlendirilmemesinin sebebi olarak uygun otomasyon sisteminin bulunmaması gibi gerekçeler öne sürse de Rehber'deki hüküm gereği faaliyetlerin en baştan maliyetlendirilebilir seçilmesi gerektiği açıktır. İdareye bu konuda tanınan takdir yetkisi yalnızca maliyetlerin tahmin edilmesinde seçecekleri yöntemlerine ilişkindir.

Verilen cevapta, bulguda yer verilen diğer değerlendirmelere iştirak edilerek bundan sonraki performans programlarının hazırlanmasında tespitlerin dikkate alınacağı beyan edildiğinden, İdarenin bu yöndeki eylemleri izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

www.balioglu.net

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 7: Hedeflenen ve Gerçekleşen Değerlerde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Faaliyet Raporunda Açıklanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesi gereğince idare faaliyet raporunda hedef ve göstergelerin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

Performans programında öngörülen faaliyetlerin gerçekleşme oranının hedeflenenin altında veya üstünde olması, planlama aşamasında tahminlerin sağlıklı yapılmadığı ya da faaliyetlerin yürütülmesi aşamasında planla aradaki bağın zayıfladığını göstermektedir.

Eyüpsultan Belediyesi 2018 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, 2018 yılı Performans Programı'nda öngörülen ve aşağıdaki tablolarda yer verilen faaliyetlerin hedefin altında/üstünde gerçekleştirildiği ancak Rapor'da sapmaların nedenlerine yer verilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 4: Hedefin Altında Kalan Gerçekleşmeler

Performans Hedefi 4.1: **İlçemiz Genelinde Vatandaşlarımızın Toplum Sağlığı Konusunda Bilinçlendirmesini Sağlamak**
Performans Göstergesi 4.1.2: Gerçekleşen Katılımcı Sayısı/Hedeflenen Katılımcı Sayısı
Performans Göstergesi 4.1.3: Sağlığa Zararlı Olmayan Yeni ve Yenilenmiş Uygulama Sayısı/Park ve Bahçelerde Gerçekleşen Yeni ve Yenilenmiş Uygulama Sayısı
Performans Hedefi 5.1: Eyüp Vatandaşlarının Başıboş Hayvanlara Karşı Güvenliğinin Sağlamak Üzere İşbirliklerin Geliştirilmesini Sağlamak
Performans Göstergesi 5.1.3: Vatandaş Memnuniyeti Anketinden Şikâyetler ile İlgili Her İki Maddeye Verilen Puan
Performans Göstergesi 5.1.5: Kısırlaştırılan Hayvan Sayısının Arttırılma Yüzdesi
Performans Göstergesi 5.1.6: Toplanan Hayvan Sayısının Arttırılma Yüzdesi
Performans Hedefi 6.1: Eyüp İlçesi'nin Tarihi Dokusunun Korunmasını Sağlamak
Performans Göstergesi 6.1.1: Eyyüb el Ensari Hicret Müzesi Projesinin Tamamlanma Yüzdesi
Performans Göstergesi 6.1.2: Amir Memnuniyet Puanı
Performans Hedefi 6.3: Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların İlçenin Tarihi ve Doğa Konusunda Bilinçlendirilmesini Sağlamak
Performans Göstergesi 6.3.1: ESTAM Eğitimi Katılımcı Sertifikası Alan Personel Sayısı/Eğitime Katılması Planlanan Toplam Personel Sayısı

Performans Göstergesi 6.3.3: ESTAM Eğitimlerine Yönelik Katılımcı Memnuniyet Anketi Puanı
Performans Hedefi 8.2: Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların Temel İhtiyaçlarının Karşılanmasını Sağlamak
Performans Göstergesi 8.2.3: Kadınların Ürettikleri Ürünlerden Elde Edilen Gelir
Performans Göstergesi 8.2.4: Ürün Veren Kadın Sayısı
Performans Hedefi 10.6: Eyüp İlçesinde Bulunan Temalı Parklar da Dâhil Olmak Üzere Park ve Yeşil Alanların Sayı ve Miktarca Artırılmasını Sağlamak
Performans Göstergesi 10.6.1: Yeni Park Sayısı

Tablo 5: Hedefi Aşan Gerçekleşmeler

Performans Hedefi 2.1: **İşsizlik Oranının Düşürülmesine Yönelik Faaliyetlerin Yürütülmesini Sağlamak**
Performans Göstergesi 2.1.2: İstihdam Edilen Aday Sayısı/ Kariyer Havuzunda Yer Alan Ortalama Başvuru Sayısı
Performans Hedefi 4.1: **İlçemiz Genelinde Vatandaşlarımızın Toplum Sağlığı Konusunda Bilinçlendirmesini Sağlamak**
Performans Göstergesi 4.1.1: Gerçekleşen Eğitim Sayısı/Hedeflenen Eğitim Sayısı
Performans Hedefi 5.1: Eyüp Vatandaşlarının Başıboş Hayvanlara Karşı Güvenliğinin Sağlamak Üzere İşbirliklerin Geliştirilmesini Sağlamak
Performans Göstergesi 5.1.4: Aşılanan Hayvan Sayısının Arttırılma Yüzdesi
Performans Göstergesi 5.1.5: Kısırlaştırılan Hayvan Sayısının Arttırılma Yüzdesi
Performans Göstergesi 5.1.9: Sahiplendirilen Sokak Hayvanı Sayısı/Barınakta Bulunan Toplam Sokak Hayvanı Sayısı
Performans Hedefi 6.1: Eyüp İlçesi'nin Tarihi Dokusunun Korunmasını Sağlamak
Performans Göstergesi 6.1.3: Restorasyon Projesi Uygulamaya Alınan Tarihi Yapı Sayısı
Performans Hedefi 6.3 Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların İlçenin Tarihi ve Doğa Konusunda Bilinçlendirilmesini Sağlamak
Performans Göstergesi 6.3.2: ESTAM'ın Kamuoyunda Etkili Bir Şekilde Duyurulması ve Medyada Etkili Bir Biçimde Yer Alma Sıklığı
Performans Hedefi 8.1: Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların Temel İhtiyaçlarının Karşılanmasını Sağlamak
Performans Göstergesi 8.1.1: Hedeflenen Hane Sayısına Ulaşma Yüzdesi
Performans Göstergesi 8.1.2: Sosyal Market Hizmetlerine Yönelik Memnuniyet Anketi Puanı
Performans Göstergesi 8.1.3: Kömür Yardımına Yönelik Memnuniyet Anketi Puanı
Performans Göstergesi 8.1.5: Eşya Dağıtımına Yönelik Memnuniyet Anketi Puanı
Performans Göstergesi 8.1.6: Kırtasiye Dağıtımının Hedeflenen Öğrenci Sayısına Ulaşma Yüzdesi
Performans Göstergesi 8.2.4: Ürün Veren Kadın Sayısı

www.balioglu.net

Performans Hedefi 9.3: Eyüp İlçesinde Yaşayan Vatandaşların Hizmet Alacağı Sosyal ve Sportif Alanların Sayısının Arttırılmasını Sağlamak
Performans Göstergesi 9.3.1: Gerçekleşen Yaz/Kış Spor Okulu Katılımcı Sayısı/Hedeflenen Yaz/Kış Spor Okulu Katılımcı Kontenjanı Sayısı
Performans Göstergesi 9.3.2: Yaz/Kış Spor Okulları Veli Memnuniyet Anketi Puanı
Performans Göstergesi 9.3.3: Tematik Kamptan Faydalananların Memnuniyet Anketi
Performans Göstergesi 9.3.7: Kurtkemeri Tesislerinden Yararlananların Memnuniyet Anketi Puanı
Performans Hedefi 10.1: Eyüp İlçesinde Altyapı Sorunlarının Büyük Ölçüde Çözülmesini Sağlamak
Performans Göstergesi 10.1.2: Kanalizasyon Sorunları ile İlgili Şikayet Sayısının Azaltılması
Performans Göstergesi 10.1.3: Elektrik Hatlarıyla İlgili Şikayet Sayısının Azaltılması
Performans Göstergesi 10.1.5: İnternet ve Kablolu Tv Hatlarıyla İlgili Gelen Talep ve Şikayetlerinin Sayısının Azaltılması
Performans Hedefi 10.3: Eyüp İlçesinin Bütün Mahallelerindeki Trafiğin Rahatlatılarak Ulaşımın Kolaylaştırılmasını Sağlamak
Performans Göstergesi 10.3.3: Yolların Kullanışlılığı ile İlgili Şikayet Sayısı
Performans Hedefi 10.5: Eyüp İlçesindeki Yollar ile İlgili Problemlerin Giderilmesini Sağlamak
Performans Göstergesi 10.5.1: Açılacak İmar Yolu Sayısı

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle, hedeflenen ve gerçekleşen değerlerde meydana gelen sapmaların nedenlerine dair bazı göstergelere ilişkin açıklama metinlerine yer verilmekle birlikte bundan sonra hazırlanacak olan faaliyet raporlarında tüm sapmaların nedenlerine yer verileceği, 10.1.2, 10.1.3, 10.1.5, 10.3.3 göstergeleri ile ilgili olarak sistemin yeniden kurgulandığı ve ölçüm yönteminde değişiklik yapıldığına dair açıklama metinlerinin yer aldığı, sapma miktarının çok düşük veya hedeflenenin üzerinde olduğu durumlarda ise açıklama yapma gereği duyulmadığı, daha önce hizmet bazlı ölçüm yapılmadığından dolayı hedefleri belirlerken temel alınacak verilerin hâlihazırda bulunmadığı ancak elde edilen verilerin gelecek yıllarda yapılacak çalışmalara temel oluşturacağı ve böylece daha sağlıklı hedef aralıkları belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edilmekle birlikte Faaliyet Raporu'nda bazı göstergelere yönelik açıklamaların yer aldığı, hedeften yüksek veya az bir sapma olan göstergeler için açıklama yapma ihtiyacı duyulmadığı ifade edilmiştir. Buna karşın Rapor'da yer verildiği belirtilen açıklamalar, sapma nedenlerinden ziyade gerçekleşmelere ilişkin bilgi sunduğundan ve mezkûr Yönetmelik'in 18'inci maddesi uyarınca yüksek veyahut düşük olmasına bakılmaksızın her durumda meydana gelen

sapmanın nedenlerine yer verilmesi gerektiğinden bulgudaki hususlara ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir. Bununla beraber İdarenin bundan sonra hazırlanacak faaliyet raporlarında tüm sapmaların nedenlerine yer verileceği yönündeki beyanına ilişkin işlemleri, izleyen denetim yıllarında takip edilecektir.

BULGU 8: Faaliyet Raporunda Mevzuatta Öngörülen Bilgilere Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde faaliyet raporlarında yer alacak olan bölümler ve içerikleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Anılan maddede:

"(1) Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır. ...

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

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

ç) Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi: Bu bölümde, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilir.

d) Öneri ve tedbirler: Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir."

denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü uyarınca birim ve idare faaliyet raporlarında anılan maddede düzenlenen bölümlere ve bilgilere yer verilmesi gerekmektedir. Ancak Eyüpsultan

www.balioglu.net

Belediyesi 2018 yılı Faaliyet Raporunda;

- "Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan "Mali Bilgiler" başlığı altında bütçe hedef ve gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine; yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere ve iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verilmediği,

- "Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi" ve "Öneri ve Tedbirler" başlıklarının bulunmadığı

görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "(1) 2018 yılı Faaliyet Kitabının mali bilgiler kısmında gerekli tablolar ve değerlendirmeler mevcut olup yine de tavsiye ve önerileriniz dikkate alınacaktır.

(2) Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi başlığına, 2015-2019 Stratejik Plan'ında ve 2017-2019 Revize Stratejik Planı'nda yer verilmesinden ötürü 2018 Yılı Faaliyet Raporu'nda yer verilmemiştir. Tespitiniz doğrultusunda bundan sonraki faaliyet raporlarında yer verilecektir." denilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta, Faaliyet Raporu'nun mali bilgiler kısmında gerekli tablo ve değerlendirmelerin mevcut olduğu ifade edilmişse de bütçe gelir/gider kalemlerinin toplam gerçekleşme içerisindeki payını gösteren oranlara yer verilmesi hedef ve gerçekleşme arasında meydana gelen sapmaların açıklanması anlamına gelmemektedir. Ayrıca İdarece verilen cevabın aksine yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere ve iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere de Rapor'da yer verilmemiştir. Diğer taraftan Faaliyet Raporunda mevzuat gereği bulunması gereken başlıklara Stratejik Plan'da yer verilmiş olması Faaliyet Raporunda yer verilmemesine gerekçe olarak kabul edilemeyeceğinden bulgu konusu edilen hususlara yönelik değerlendirmemiz devam etmektedir.

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