T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

BURSA MUDANYA BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

BURSA MUDANYA BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

BURSA MUDANYA BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **30**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

BURSA MUDANYA BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 13
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 13
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 13
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 14
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 15
8. EKLER 22

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Belediye Personel Sayısı Tablosu 5
Tablo 2: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu 5
Tablo 3: Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 6
Tablo 4: Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 7
Tablo 5: Kurumun 2018 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 8
Tablo 6: Kurumun 2018 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 8
Tablo 7: Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülük Tablosu 9
Tablo 8: Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Alacak Tablosu 10

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Evsel Atık Bertaraf Ücretleri İçin Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Tahsil Edilen Katma Değer Vergisinin Gönderilmemesi

2. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan ve İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne;

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

- Açıp ve işletmesi suretiyle her türlü sağlık tesisi,

- Mabetler ile kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından

önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını ve bu amaçla bakım ve onarım

Hizmetlerini kurumun malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alarak yerine getirir.

Bunun yanında, büyükşehir belediyesi kurulan illerde; hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu uyarınca, büyükşehir belediyesi il mülki sınırları dahilinde;

-Her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak,

-Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak,

-Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

-Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak,

-Toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak,

-Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,

-Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetler gibi il mülki idare sınırları içinde ilçe belediyeleri ile koordinasyonu sağlanarak yürütülmesi gereken hizmetler büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

www.balioglu.net

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

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

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

www.balioglu.net

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gereği Mudanya Belediyesine ayrılan kadro sayıları ile fiilen çalışan personel sayıları aşağıdaki gibidir;

Tablo 1: Belediye Personel Sayısı Tablosu

Personel İstihdam Şekli	Norm Kadro Sayısı	Çalışan Sayısı
657 sayılı Kanuna Tabi	310	63
Sözleşmeli 5393/49'ncu madde	-	22
Kadrolu İşçi	154	101
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	400	386

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

Tablo 2: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu

Ortaklığı Bulunan Şirket	Şirket Sermayesi	Hisse Oranı (%)
Mudanya Belediyesi Personel A.Ş.	500.0000,00	100

1.3 Mali Yapı

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

HESAP ADI	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
PERSONEL GİDERLERİ	14.099.249,08	14.175.393,43	0,54	16.249.241,29	14,63
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	2.548.796,97	2.502.157,85	-1,83	2.780.798,11	11,14
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	28.884.001,77	34.023.999,33	17,80	39.936.297,72	17,38
FAİZ GİDERLERİ	482.837,54	324.033,81	-32,89	5.555.601,43	1.614,51
CARİ TRANSFERLER	942.067,04	1.259.005,83	33,64	605.628,76	-51,90
SERMAYE GİDERLERİ	5.812.402,02	8.049.324,06	38,49	14.987.800,32	86,20
TOPLAM	52.771.370,42	60.335.931,31	14,33	80.117.385,63	32,79

Kurumun bütçe giderleri incelendiğinde;

Personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri, yeni personel alımından dolayı 2018 yılında önceki yıllara göre artış göstermiştir. Mal ve hizmet alımı giderleri son iki yılda benzer oranlarda artmıştır. Faiz giderlerinde 2018 yılındaki yüksek artışın nedeni ise, 6736 ve 7020 sayılı Kanunlarla yapılandırılan ve Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçların, yapılandırma faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Sermaye giderlerinde 2018 yılındaki artışın kaynağı ise yol yapım ve tesis bakım onarım giderleridir.

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

HESAP ADI	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
VERGİ GELİRLERİ	18.967.536,15	25.288.318,70	33,32	19.705.810,16	-22,08
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	9.250.305,26	12.762.759,68	37,97	13.751.015,64	7,74
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	41.685,88	714.907,73	1.614,99	228.960,45	-67,97
DİĞER GELİRLER	19.413.315,49	25.050.528,71	29,04	26.132.147,75	4,32
SERMAYE GELİRLERİ	6.465.428,12	1.289.085,33	-80,06	3.677.143,27	185,25
RED VE İADELER (-)	215.125,24	1.530.388,85	611,39	1.209.726,32	-20,95
TOPLAM	53.923.145,66	63.575.211,30	17,90	62.285.350,95	-2,03

Kurumun bütçe gelirleri incelendiğinde;

Vergi gelirleri 2018 yılında bir önceki yıla göre azalış göstermiştir. Azalış ana nedeni ise 2017 yılında yüksek olan harç gelirlerinin 2018 yılında azalmadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri özellikle kira gelirlerindeki artışlar nedeniyle, son üç yılda artma eğilimindedir. Arızi gelir niteliğinde olan alınan bağış ve yardımlar ise yıllara göre farklı sapmalar gösterebilmektedir. Diğer gelirler içindeki en önemli gelir kalemi Genel Bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimler için ayrılan paydır. İdari para cezaları ve vergi cezalarında 2018 yılındaki düşüşten dolayı, diğer gelirlerin artış oranı 2018 yılında düşük kalmıştır. Sermaye gelirlerinde 2018 yılındaki artış, Kurumun envanterindeki taşınmazların satışından elde ettiği gelirlerden kaynaklanmıştır.

www.balioglu.net

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

HESAP ADI	2018 BÜTÇE TAHMİNİ	2018 GERÇEKLEŞEN GİDER	2018 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GİDERE ORANI (%)
PERSONEL GİDERLERİ	18.083.500,00	16.249.241,29	89,86	20,28
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	2.964.500,00	2.780.798,11	93,80	3,47
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	44.275.500,00	39.936.297,72	90,20	49,85
FAİZ GİDERLERİ	710.000,00	5.555.601,43	782,48	6,93
CARİ TRANSFERLER	2.137.000,00	605.628,76	28,34	0,76
SERMAYE GİDERLERİ	18.881.500,00	14.987.800,32	79,38	18,71
YEDEK ÖDENEK	8.705.200,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	95.757.200,00	80.115.367,63	83,67	100,00

Kurumun 2018 yılı bütçe gider tahminleri ile mali yıl sonundaki bütçe gider gerçekleşmelerine bakıldığında;

2018 yılı başındaki bütçe tahmini ile 2018 yılı sonundaki gerçekleşme arasında en büyük fark, faiz giderlerinde meydana gelmiştir. Söz konusu sapmanın nedeni ise, 6736 ve 7020 sayılı Kanunlarla yapılandırılan ve Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçların faiz ödemeleridir. Bütçe içinde en büyük pay ise mal ve hizmet alımı giderleri olmuştur.

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

HESAP ADI	2018 BÜTÇE TAHMİNİ	2018 GERÇEKLEŞEN GELİR	2018 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GELİRE ORANI (%)
VERGİ GELİRLERİ	34.215.000,00	18.967.536,15	55,44	35,18
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	21.250.000,00	9.250.305,26	43,53	17,15
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	160.000,00	41.685,88	26,05	0,08
DİĞER GELİRLER	31.661.000,00	19.413.315,49	61,32	36,00
SERMAYE GELİRLERİ	8.472.200,00	6.465.428,12	76,31	11,99
RED VE İADELER (-)	1.000,00	215.125,24	21.512,52	0,40
TOPLAM	95.756.200,00	53.923.145,66	56,31	100,00

www.balioglu.net

Kurumun 2018 yılı bütçe gelir tahminleri ile mali yıl sonundaki bütçe gelir gerçekleşmelerine bakıldığında;

Bütçe gelir gerçekleşmeleri bütçe ile tahmin edilen gelirlerin altında kalmıştır. Gelir bütçesi tahmininde en büyük sapma bütçe gelirlerinden ret ve iadelerde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde en büyük payı, ağırlığı genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylardan oluşan diğer gelirler ile vergi gelirleri oluşturmaktadır.

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

Tablo 7: Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülük Tablosu

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**Tutar (TL)**
Kısa Vadeli Mali Borçlar	31.867,79
Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	31.867,79
Faaliyet Borçları	11.553.425,23
Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	10.089.221,77
Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	5.757.796,93
Toplam:	27.432.311,72
UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	
Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	10.516.977,56
Borç ve Gider Karşılıkları	15.219.105,93
Toplam:	**25.736.083,49**

Kurumun yükümlülükleri incelendiğinde; Kurumun kısa vadeli yükümlülüklerini faaliyet borçları ile vergi ve diğer yükümlülükler oluşturmaktadır. Uzun vadeli yükümlülükleri içerisinde ise en büyük pay, kamuya olan ertelenmiş borçlarını da içeren diğer uzun vadeli yükümlülükleridir.

www.balioglu.net

Tablo 8: Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Alacak Tablosu

KISA VADELİ ALACAKLAR	Tutar (TL)
Faaliyet Alacakları	28.644.445,28
Gelirlerden Alacaklar	15.871.569,80
Takipli Alacaklar	12.292.812,14
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	440.449,99
Diğer Faaliyet Alacakları	39.613,35
Diğer Alacaklar	9.131.758,25
Kişilerden Alacaklar	95.546,63
Devreden Katma Değer Vergisi	9.036.211,62
Toplam:	37.776.203,53
UZUN VADELİ ALACAKLAR	
Faaliyet Alacakları	5.331.717,44
Gelirlerden Alacaklar	1.455.568,91
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	3.326.062,04
Diğer Faaliyet Alacakları	550.086,49
Toplam:	**5.331.717,44**

Kurumun alacaklarına ilişkin tablo incelendiğinde; kısa ve uzun vadeli gelirlerden alacaklarının, Kurumun 2018 bütçesi ile karşılaştırıldığında, önemli bir oranda olduğu görülmektedir.

www.balioglu.net

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

Mali rapor ve tablo kavramı, belirli bir dönemde bir kurumun mali yapısı ve yükümlülüklerine ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan mali bilgilerin, bir bütün olarak uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun biçimde sunumunu ifade etmektedir. Mali rapor ve tabloların hazırlanmasından ve gerçeğe uygun ve doğru olarak sunulmasından kamu idarelerinin üst yönetimleri sorumludur. Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

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

www.balioglu.net

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

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

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

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

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

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

Mali raporlama, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları, yabancı kaynakları, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları hakkında bilgi verir.

Kamu idarelerinin dönem içindeki faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi sunmak amacıyla malî tablolarla birlikte açıklayıcı bilgiler de raporlanabilir. Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır.

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kurumda, ilgili mevzuat gerekliliklerıyle uyumlu bir çerçevede stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programı hazırlanmış olması, faaliyet sonuçlarının idare faaliyet raporunda gösterilmesi performans yönetimini oluşturmada önemli bir adımdır. Stratejik plan amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hedefler ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlerin bütçe kaynaklarına ilişkin gerçeklikler çerçevesinde belirlenmesi ve sağlam kaynaklara dayandırılması da daha gerçekçi bir bütçe oluşumuna katkı sağlayacaktır.

Kurumda görev, yetki ve sorumlulukların açık şekilde belirlenmiş olması ve kurumun tüm birimlerinde iş tanımlarının yapılıp iş akış şemalarının çıkarılması gerekmektedir. Aynı şekilde, Belediyede ön mali kontrolun, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulması sağlanmalıdır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulması ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planın hazırlanması ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanması, Kurum için gerekli bir göstergedir.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üreten ve analiz yapma imkanı sunan yönetim bilgi sisteminin etkinliğinin geliştirilmesine yönelik adımlar Kurum tarafından atılmalıdır.

Kurum kültürünün, yıllardır süregelen alışkanlıkların değiştirilmesi ve mevzuatın öngördüğü yeni yönetim anlayışına uyum sağlama çalışmalarının zorluğu ortadadır. Ancak yasal zorunluluk olarak başlatılan bu çalışmaların gerçek yarar ve değerinin, daha iyi yönetimi sağlamaya verdikleri katkının görünürlüğü arttıkça anlaşılacağı düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

www.balioglu.net

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Evsel Atık Bertaraf Ücretleri İçin Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Tahsil Edilen Katma Değer Vergisinin Gönderilmemesi

Mudanya Belediyesi adına su faturalarından tahsil edilen evsel atık bertaraf ücretlerine ilişkin olarak 2018 yılında, Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilen katma değer vergileri Mudanya Belediyesine gönderilmemiştir.

2872 sayılı Çevre Kanununun "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11 inci maddesinde;

"Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz."

Denilmektedir.

Yukarıda ifade edilen Kanun maddesine istinaden 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Atıksu Altyapı Ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin "Evsel katı atık tarife türleri" başlıklı 20 nci maddesinde;

"(1) Evsel katı atık hizmetleri atık miktarı belirleme yöntemine göre aşağıda sayılan iki farklı tarife türü üzerinden ücretlendirilebilir:

a) 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre hesaplanmış ve değişken ücretlerden oluşan tarife,

b) Kirleten öder ilkesi dikkate alınarak ve 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre idareler tarafından hesaplanmış ve üretilen atık miktarını atık üreticilerinin etkileyemediği sabit tarifeler.

(2) Evsel katı atık idareleri her atık üreticisine sadece aldıkları hizmetlerin maliyetlerini

www.balioglu.net

dikkate alarak tarife belirlerler."

Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "faturalandırma" başlıklı 22 nci maddesinde;

"(1) Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır."

denilmektedir.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde;

Mahalli idareler, evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler. Evsel katı atık bertaraf tesislerinin faaliyet ve hizmetlerinden yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınması gerekir. Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde 2560 sayılı Kanuna göre su faturalarını düzenleyen kurum, Büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşu olan Su ve Kanalizasyon İdareleridir.

www.balioglu.net

Aynı zamanda, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi kanununa göre evsel katı atık bertaraf hizmeti teslimleri katma değer vergisinin de konusu oluşturmaktadır. Dolayısıyla, evsel katı atık bertaraf ücretlerinde ayrıca %18 oranında Katma Değer Vergisi de tahakkuk ettirilir.

Bununla birlikte, Mudanya Belediyesi adına su faturalarından tahsil edilen evsel atık bertaraf ücretlerine ilişkin olarak 2018 yılında, Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilen toplam 763.695,94-TL tutarındaki Katma Değer Vergisi alacağı Mudanya Belediyesine gönderilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2018 yılında Bursa Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilen toplam 763.695,94 TL tutarındaki katma değer vergisinin belediyemize gönderilmesi le ilgili BUSKİ tarafından 24.05.2019 tarihinde 13657 sayılı cevap verilmiştir. Tarafımıza gelen yazıya göre ; "Mudanya Belediyesi tarafından yürütülen evsel katı atık toplama ve bertaraf hizmetlerinin belediyece 3065 sayılı kanunun 1/3-g maddesi kapsamında ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikte yapılıyor olma halinde, yukarıda belirtilen usuller çerçevesinde fatura düzenlenmesi ve fatura üzerinde de KDV'nin ayrıca gösterilmesi gerekmektedir.

Nitekim Bursa Vergi Dairesi Başkanlığınca müdürlüğümüze verilen 29.08.2012 tarih ve 1681 sayılı mukteza da bu yöndedir.

Belediyenize ödenen evsel katı atık toplama ve bertaraf bedelleri için müdürlüğümüz adına fatura düzenlenmesi ve fatura üzerinde KDV'nin ayrıca gösterilmesi halinde fatura üzerinde gösterilen KDV belediyenize ödenebilecektir" denilmektedir. Gerekli işlemler yapılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Kurum tarafından bulgumuzda belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı bildirilmekle birlikte, Mudanya Belediyesi adına su faturalarından tahsil edilen evsel atık bertaraf ücretlerine ilişkin olarak 2018 yılında, Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilen Katma Değer Vergisi alacağı Mudanya Belediyesine gönderilmemiştir. Bununla birlikte, evsel atık bertaraf ücretlerine ilişkin olarak, Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından tahsil edilen Katma Değer Vergilerinin, Mudanya Belediyesine gönderilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine aykırı olarak kiraya verilmesi, üzerinde ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan istekliler hakkında yasaklama işlemlerinin yapılmaması ve sözleşme süresi sona eren kiracılarla ilgili tahliye işlemlerinin yapılmaması.

a) Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine aykırı olarak kiraya verilmesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun *"Kapsam"* başlıklı birinci maddesinde; *"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* düzenlemesine yer verilmiştir. Aynı Kanunun *"İlkeler"* başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında ise; *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."* düzenlemesine yer verilmiştir. 2286 sayılı Kanunun 35'nci maddesinde ihale usulleri; *"Kapalı teklif usulü, Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, Açık teklif usulü, Pazarlık usulü ve Yarışma usulü"* olarak sayılmıştır. İdareler tarafından İşin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağı Kanun hükümlerine uygun olarak idarelerin takdirine bırakılmıştır.

Kanunun 51'nci maddesinde *"pazarlık"* usulü düzenlenmiş olup bu maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde; *"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"* düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenlemeden anlaşılacağı üzere 51 (g) usulü; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinde kullanılacak ihale usulü olup belediyeler tarafından yapılacak ihalelerde bu usulün kullanılması mümkün değildir. Danıştay 13. Dairesi tarafından verilen 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E. 2008/6874 K. sayılı kararla belediyenin mülkiyetindeki taşınmazı 51/g maddesi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verilemeyeceğine ilişkin mahkeme kararı onanmıştır. Danıştay 13 Dairesinin 2015/2941 E. 2015/3023 K. sayılı kararında ise kira süresi biten taşınmazın sözleşme süresinin uzatılamayacağı aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

"İdarenin ihale işlemlerini Devlet İhale Kanunu'nda yer alan ihalede açıklık, rekabetin sağlanması ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkeleri uyarınca ihale usul ve kurallarına göre gerçekleştirmesi zorunludur. Bu nedenle, idare, mevcut ihtiyaçlarının devam etmesi durumunda dilediği kişi ile kira sözleşmesini yapamayacağından ve kanuna aykırı şekilde kira sözleşme süresini uzatamayacağından, kendisine ait taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda öngörülen ilke ve kurallara göre yeniden ihale etmesi gerekir. Söz konusu büfe, kira sözleşmesinin süresi dolduktan sonra yukarıda öngörülen mevzuat hükümleri uyarınca ancak ihale yoluyla kiralanabileceğinden, sözleşme süresi sonunda sözleşmenin yenilenmeyerek anılan yerin ihale yoluyla kiralanacağına dair dava konusu işlemde hukuka aykırılık, davanın reddine ilişkin Mahkeme kararında ise sonucu itibarıyla hukukî isabetsizlik bulunmamaktadır."

Belediye ait taşınmazlardan bazıları yukarda yer verilen 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı şekilde 51 (g) maddesi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verilmiştir. Belediyenin mülkiyetinde bulunana bazı taşınmazlar kiralama süresi dolmasına rağmen encümen kararı ile ihale yapılmadan kira süresi uzatılmış, bazı taşınmazlar ise ihale yapılmadan ecrimisil veya işgaliye adı altında üçüncü kişilerin kullanımına bırakılmıştır.

b) Üzerinde ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan isteklilerle sözleşme hükümlerine uymayan kiracılar hakkında yasaklamayla ilgili işlemlerin yapılmaması

www.balioglu.net

2286 sayılı Kanunun *"İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama"* başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü ve beşinci fıkralarında aşağıdaki düzenlemelere yer verilmiştir.

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

...

İhaleyi yapan idareler, ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektirir bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili bakanlığa bildirmekle yükümlüdürler."

Yapılan bazı ihalelerinde üzerinde ihale yapılan bazı istekliler tarafından sözleşme yapılmamasına rağmen bu kişilerin ihalelere katılmaktan yasaklanmasıyla ilgili işlemler yapılmamıştır. Kiraya verilen işyeri, aile sağlığı merkezi, çay bahçesi, halı saha, arazi gibi bazı taşınmazların kiracıları tarafından sözleşme hükümlerine uygun olarak kira tutarları ödenmemesine rağmen bu kişiler hakkında da yasaklama işlemleri yapılmamıştır.

www.balioglu.net

***c)* Kira süresi biten kiracıların tahliye işlemlerinin yapılmaması**

2886 sayılı Kanunun 75'nci maddesinin ikinci ve üçüncü maddelerinde aşağıdaki düzenlemelere yer verilmiştir.

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

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

Bu düzenlemeler doğrultusunda kira süresi biten taşınmazların yeniden ihale edilmesi ve kiracıların tahliye edilmesi gerekmektedir. Ancak kira süresi biten kiracıların tahliye edilmesiyle ilgili işlemler yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında;

"a. Mülkiyeti belediyemize ait taşınmazlar kira süresi sonunda 2886 sayılı devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilmekte olup, Eğerce Mahallesi 50 Parselde Kayıtlı

3.700,00 m² yüzölçümüne sahip Tarla vasfındaki taşınmaz üzerine köy tüzel kişiliği tarafından kişilere baraka yapılmasına izin verilmiştir. 6360 sayılı yasa ile mülkiyeti Belediyemize geçen Eğerce Mahallesi 50 parselde kayıtlı taşınmaz üzerindeki 52 adet barakaya ecrimi sil işlemi yapılmıştır. Kiracıların Bursa İdare Mahkemelerine açmış oldukları davalar sonucunda davacılar ile köy tüzel kişiliği arasında akdedilmiş kira sözleşmesinin geçerli olduğuna karar verildiğinden encümen kararı ile kira sözleşmeleri yeniden düzenlenmiştir.

b. Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müşteriler hakkında ihalelere katılmaktan geçici yasaklama işlemi yapılacaktır.

c. Bu tarihten itibaren kira süresi biten taşınmazların yeniden ihale edilmeden önce kiracıların tahliye edilmesi sağlanacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgumuzun (a) bölümünde belirtilen Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların 2286 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak kiraya verilmesiyle ilgili olarak kiralama işlemelerinin mahkeme kararları ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi,

Üzerinde ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan isteklilerle sözleşme hükümlerine uymayan kiracılar hakkında yasaklamayla ilgili işlemlerin yapılması,

Kira süresi biten kiracıların tahliye işlemlerinin yapılması,

Gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

Mudanya Belediyesi 31.12.2018 Tarihli Bilançosu

Aktif		2018 (TL)	Pasif		2018 (TL)
1	**DÖNEN VARLIKLAR**	**42.390.803,16**	**3**	**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**27.432.311,72**
10	**HAZIR DEĞERLER**	**4.407.446,56**	**30**	**KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**31.867,79**
100	KASA HESABI	1,00	300	BANKA KREDİLERİ HESABI	31.867,79
102	BANKA HESABI	3.352.184,07	**32**	**FAALİYET BORÇLARI**	**11.553.425,23**
109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR	1.055.261,49	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	11.524.313,76
12	**FAALİYET ALACAKLARI**	**28.644.445,28**	322	BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI	29.111,47
120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	15.871.569,80	**33**	**EMANET YABANCI KAYNAKLAR**	**5.757.796,93**
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	12.292.812,14	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.383.446,85
122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	440.449,99	333	EMANETLER HESABI	3.374.350,08
127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	39.613,35	**36**	**ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER**	**10.089.221,77**
14	**DİĞER ALACAKLAR**	**95.546,63**	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.981.445,01
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	95.546,63	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	2.761.306,98
15	**STOKLAR**	**15.371,05**	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	41.144,33
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	15.371,05	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	2.577.628,93
16	**ÖN ÖDEMELER**	**191.782,02**	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	2.727.696,52
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	191.782,02	**37**	**BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**0,00**
19	**DİĞER DÖNEN**	**9.036.211,62**	372	KIDEM TAZMİNATI	0,00

www.balioglu.net

	VARLIKLAR			KARŞILIĞI HESABI	
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	9.036.211,62	**4**	**UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**25.736.083,49**
2	**DURAN VARLIKLAR**	**65.112.293,31**	**43**	**DİĞER BORÇLAR**	**10.516.977,56**
22	**FAALİYET ALACAKLARI**	**5.331.717,44**	438	KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	10.516.977,56
220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.455.568,91	**47**	**BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**15.219.105,93**
222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	3.326.062,04	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	15.219.105,93
226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	550.086,49	**5**	**ÖZ KAYNAKLAR**	**54.334.701,26**
24	**MALİ DURAN VARLIKLAR**	**3.085.714,64**	**50**	**NET DEĞER**	**32.046.206,27**
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	3.085.714,64	500	NET DEĞER HESABI	32.046.206,27
241	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	125.000,00	**57**	**GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI**	**31.160.033,63**
247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	125.000,00	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	31.160.033,63
25	**MADDİ DURAN VARLIKLAR**	**56.688.916,87**	**58**	**GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI**	**0,00**
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	646.087,11	580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	0,00
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	7.338.307,92	**59**	**DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI**	**8.871.538,64**
252	BİNALAR HESABI	18.472.360,62	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	0,00
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	2.504.764,10	591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	8.871.538,64
254	TAŞITLAR HESABI	6.051.183,32			0,00
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	4.964.657,01			0,00
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	6.537.796,67			0,00
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	23.249.353,46			0,00
26	**MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR**	**0,00**			0,00
260	HAKLAR HESABI	0,00			0,00

www.balioglu.net

268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	0,00			0,00
29	**DİĞER DURAN VARLIKLAR**	**5.944,36**			0,00
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	544.873,24			0,00
299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	538.928,88			0,00
Aktif Toplam		**107.503.096,47**	**Pasif Toplam**		**107.503.096,47**
9	**NAZIM HESAPLAR**	**9.462.704,60**	**9**	**NAZIM HESAPLAR**	**9.462.704,60**
91	**NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI**	**5.454.483,16**	**91**	**NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI**	**5.454.483,16**
910	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	5.454.483,16	911	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	5.454.483,16
92	**TAAHHÜT HESAPLARI**	**4.008.221,44**	**92**	**TAAHHÜT HESAPLARI**	**4.008.221,44**
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	4.008.221,44	921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	4.008.221,44
Aktif Dipnot Toplam		**9.462.704,60**	**Pasif Dipnot Toplam**		**9.462.704,60**
Aktif Genel Toplam		**116.965.801,07**	**Pasif Genel Toplam**		**116.965.801,07**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

Mudanya Belediyesi 01.01.2018-31.12.2018 Tarihleri Arası Faaliyet Sonuçları Tablosu

Hesap Kodu	Yardımcı Kod	Giderin Türü	2018 (TL)		Hesap Kodu	Yardımcı Kod	Gelirin Türü	2018 (TL)
630	01	Personel Giderleri	16.249.241,29		600	01	Vergi Gelirleri	25.314.811,18
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.780.798,11		600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.994.024,05
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	35.221.866,16		600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	229.010,45
630	04	Faiz Giderleri	5.555.601,43		600	05	Diğer Gelirler	34.017.310,89
630	05	Cari Transferler	605.628,76					
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	322.133,86					
630	13	Amortisman Giderleri	2.852.441,74					
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	5.057.156,95					
630	15	Karşılık Giderleri	8.529.216,66					
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	10.252.610,25					
Toplam:			**87.426.695,21**		**Toplam:**			**78.555.156,57**
Faaliyet Toplamı (-):			**-8.871.538,64**					

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Evsel Atık Bertaraf Ücretleri İçin Bursa Su Ve Kanalizasyon İdaresince Tahsil Edilen Katma Değer Vergisinin Gönderilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili husus, denetim raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde 1 no.lu bulgu ile tekrar ele alınmıştır.
Belediyeye Ait Taşınmazları Kullanarak Elektronik Haberleşme Hizmeti Sunan Firmalardan Geçiş Hakkı Ücreti Alınmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların ve Bursa Büyükşehir Belediyesi ile yazışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Kurum Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili değerleme ve kayıt işlemlerinin devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili değerleme ve kayıt işlemlerinin devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.

www.balioglu.net

Emlak Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilinde Emlak Vergisi Kanununda Öngörülen Düzenlemelere Uyulmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmalara başlanıldığı ve uygulama işlemlerinin devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Zabıta Müdürlüğü tarafından yapılan kontrollerin belli periyotlarla devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	İşletme ve İştirakler Müdürlüğü tarafından yapılan çalışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Bursa Büyükşehir Belediyesinin Aktifinde Olması Gereken Mezarlık Vasıflı Taşınmazların Tapuda Mudanya Belediyesi Adına Kayıtlı Olması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili olarak, Bursa Büyükşehir Belediyesi ile yazışmaların yapıldığı ve çalışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.

www.balioglu.net

Çeşitli Nedenlerle Kullanılma Olanaklarını Yitiren Ve Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Kaydının Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili olarak, gerekli çalışmalara başlanıldığı görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gerekli çalışmalar yapılmıştır.
Geçici Kabul İşlemleri Yapılan Duran Varlıkların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Geçici kabul işlemleri yapılan duran varlıkların ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılması ile ilgili gerekli çalışmaların yapılmaya başlanıldığı görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Katma Değer Vergisi Mahsuplarının Hatalı Yapılması Sonucu Ödenecek Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçeği Yansıtmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Katma Değer Vergisi Tahakkuku Yapılan Bazı Faaliyetlere İlişkin Yüklenilen Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Satışı Yapılan Taşınmazların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.

www.balioglu.net

Taahhüt Kartlarının Tutulmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Yeniden Yapılandırılan Borçların Mali Tablolarda Yer Almaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Emlak Vergisi Kanunu'nda Yer Alan Zamanaşımı Süresinin Hatalı Uygulanması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların başlatıldığı ve uygulama işlemlerinin devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Eksik Gösterilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların başlatıldığı ve uygulama işlemlerinin devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.
Amortisman İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili çalışmaların başlatıldığı ve uygulama işlemlerinin devam ettiği görüldüğünden bulgu konusu yapılmamıştır.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

BURSA MUDANYA BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **30**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **31**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **31**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **31**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **32**

6. **DENETİM BULGULARI** **32**

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

2. Stratejik Planda Yer Alan Bir Amacın Kurumun Yetki ve Görevleriyle Uyumlu Olmaması

3. Stratejik Planda Yer Alan Stratejik Amaç ve Hedefler İle Performans Programında Yer Alan Performans Hedeflerinin Uyumsuz Olması

4. Bazı Performans Hedeflerinin Girdi Odaklı Belirlenmesi

5. Faaliyet Raporunda Bütçe Hedeflerindeki Sapmaların İzahının Yapılmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

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

6085 sayılı Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

- 2017-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Mudanya Belediyesi'nin hazırladığı üç temel belge olan 2017-2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda üç belgenin de anılan nitelikleri sağladığı görülmüştür.

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

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

açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

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.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Mudanya Belediyesi'nin yayımladığı 2017-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda; Kurumun, 2017-2019 yılı Stratejik Planının, 2018 yılı Performans Programının ve 2018 yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara ve sunum kriterlerine uyularak hazırlandığı görülmüştür

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

www.balioglu.net

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

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Performans Göstergelerine Yer Verilmemesi

Kurumun 2017-2019 (revize) yıllarını kapsayan stratejik planında, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmak üzere yer verilmesi gereken performans göstergeleri belirlenmemiştir.

Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde;

5018 sayılı Kanun'da stratejik plan, "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmıştır. Kanun'la,

kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde misyon ve vizyonlarını oluşturmak, amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir.

Amaçlar, üst politika belgeleriyle belediyeye verilmiş görevlerin yanı sıra belediyeye özgü işler ve yeni politikalarla ilgili olan ihtiyaçları da kapsar. Amaç sayısının belediyenin ana faaliyet alanlarını geçmeyecek bir biçimde en fazla 10 olması ve bu amaçlardan bir tanesinin de kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik oluşturulması gerekir.

Hedefler, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içerisinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.

Stratejik planın etkin bir biçimde uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından her bir amaca yönelik en az iki, en fazla beş hedef belirlenmesi tavsiye edilmektedir.

www.balioglu.net

Miktar ve zaman bağlamında ifade edilen hedefler en az bir, en fazla beş performans göstergesiyle birlikte sunulur. Bu göstergelerden biri hedef içerisinde yer alan performans göstergesidir.

Bazı hedefler miktar bağlamında ifade edilemez. Bununla birlikte bu hedefler nicelik ve nitelik olarak bir değişime işaret ederek gerçekleştirilmek istenen değişimin yönünü belirtir. Bu hedefler, başarıyı ölçmeye imkân verecek nitelikte ve sayıda (en az bir, en fazla beş) performans göstergesiyle birlikte sunulmalıdırlar.

Performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Performans göstergeleri, ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilir. Bu çerçevede performans göstergeleri girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik göstergeleri olarak sınıflandırılmalıdır.

Dolayısıyla, belediyeler, üst politika belgeleriyle belediyeye verilmiş görevlerin yanı sıra belediyeye özgü işler ve yeni politikalarla ilgili olan ihtiyaçları da kapsayan amaçları belirlemeli, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içerisinde nitelik ve nicelik olarak ifade edilmesini sağlayan hedefleri belirlemeli ve nihayetinde, ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek

şekilde ifade edilmiş ve belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmak üzere performans göstergelerini belirlemedirler.

Bununla birlikte, Kurumun 2017-2019 (revize) yıllarını kapsayan stratejik planında, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmak üzere performans göstergelerini belirlenmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 dönemi stratejik planı hazırlanırken sözü geçen eksiklikler giderilerek yönetmelik ve kanun dahilinde çalışılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmektedir. İdarenin hazırlayacağı stratejik planlarda, performans göstergelerine yer vermesi gerekmektedir.

BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Bir Amacın Kurumun Yetki ve Görevleriyle Uyumlu Olmaması

Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde;

“Amaçlar, belediyenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçların kavramsal ifadesidir. Söz konusu sonuçlar, genellikle sosyoekonomik sorunların çözümü ya da vatandaşların ve belediyenin ihtiyaçlarının karşılanmasıyla ilgilidir.

Faaliyet ve hizmet alanındaki diğer kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaçlarla uyumlu ve tamamlayıcı niteliktedir. Amaçlar, üst politika belgeleriyle belediyeye verilmiş görevlerin yanı sıra belediyeye özgü işler ve yeni politikalarla ilgili olan ihtiyaçları da kapsar.

Hedefler, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içerisinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.”

Denilmektedir.

Aynı zamanda, hedeflerin, Belediyenin misyon, vizyon, temel değerler ve amaçlarıyla tutarlı olması ve amaçlarla da uyumunun sağlanması gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7 inci maddesinin 1 inci fıkrasının f) bendinde;

“Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu

www.balioglu.net

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

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Diğer bir ifadeyle, büyükşehir belediyelerinde, ulaşım ile ilgili hizmetleri yürütmek büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğundadır.

Bununla birlikte, Mudanya Belediyesi 2017-2019 Stratejik Planının 5 nolu stratejik amacının altında, "Kentiçi Ulaşım Sorununun Çözülmesi" şeklinde stratejik hedef belirlenmiştir. Kurumun, stratejik hedef olarak belirlediği söz konusu hedefin görev ve sorumluluğu büyükşehir belediyesine aittir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 dönemi stratejik planı hazırlanırken görev ve yetki sınırları dahilinde çalışılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmektedir. Hazırlanacak stratejik planların, Kurumun yetki ve görevleri ile uyumlu olarak hazırlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Stratejik Amaç ve Hedefler İle Performans Programında Yer Alan Performans Hedeflerinin Uyumsuz Olması

Stratejik planda yer alan stratejik amaç ve hedefler ile performans programında yer alan performans hedefleri arasında uyumsuzluk bulunduğu görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde (2009) amaç, hedef ve performans hedefleri;

Amaç: Stratejik planda yer alan ve kamu idaresinin ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir,

Hedef: Stratejik planda yer alan amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır,

Performans hedefi: Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir,

Şeklinde tanımlanmıştır.

Diğer bir ifadeyle performans programlarında yer alan performans hedeflerinin kaynağı, stratejik planda yer alan hedeflerdir. Startejik planlarda yer alan hedeflerin tam ve eksiksiz olarak performans programındaki hedefler olması gerekir.

Bununla birlikte, performans programındaki bazı hedeflerin stratejik planda yer almayan hedefler olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "2017-2019 Stratejik plan revizyon çalışmasın da 2018 performans hedefleri tam eksksiz olarak gösterilmemiştir. 2020-2024 stratejik planımızda ve yıllık performans programlarımızda hedeflere uygun çalışmalar yapılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmektedir. İdarenin, stratejik planlarında yer alan stratejik amaç ve hedefler ile performans programlarında yer alan performans hedeflerinin, birbirleri ile uyumlu belirlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Bazı Performans Hedeflerinin Girdi Odaklı Belirlenmesi

Performans hedeflerinin çıktı veya sonuç odaklı belirlenmesi gerekirken, bazı performans hedeflerinin girdi odaklı belirlendiği görülmüştür

T.C. Maliye Bakanlığınca yayımlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberinde” Performans hedefi; “Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir” şeklinde tanımlanmıştır.

Yine aynı Rehberde Çıktı; “İdare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetler”, Sonuç ise, “İdarenin sunduğu ürün ve hizmetlerin, bireyler ve toplum üzerinde meydana getirdiği etki” şeklinde tanımlanmıştır.

Bununla birlikte, Mudanya Belediyesi 2018 yılı Performans Programında aşağıda yer alan performans hedeflerinin çıktı veya sonuç odaklı değil, girdi odaklı olarak belirlendiği görülmüştür.

Girdi Odaklı Performans Hedefleri

Hedef 1.5.1

Eğitim organizasyonlarının periyodik olarak gerçekleştirilmesi
Hedef 3.2.1
Tarımsal yapının geliştirilmesine yönelik faaliyetlerin yapılması
Hedef 4.2.1
Kültürel, sanatsal, sosyal ve spor odaklı faaliyetlerin geliştirilmesi

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 dönemi stratejik planı hazırlanırken; stratejik plan hazırlama kılavuzu, ilgili yönetmelikler ve ilgili kanunlar çerçevesinde; daha titiz çalışılarak fayda-maliyet analizli, çıktı-sonuç odaklı hazırlık yapılacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmektedir. Kurumun performans programlarında performans göstergeleri girdi odaklı değil, çıktı veya sonuç odaklı belirlemesi gerekmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Faaliyet Raporunda Bütçe Hedeflerindeki Sapmaların İzahının Yapılmaması

www.balioglu.net

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

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

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

Yukarıda açıklanan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere kamu idarelerin bütçe hedefleri ile uygulama sonuçları arasındaki sapmaların nedenlerini açıklamaları gerekmekte iken Mudanya Belediyesince 2018 yılına ait Faaliyet Raporu'nda meydana gelen bütçe

sapmalarının nedenleri izah edilmeyerek gerçekleşme oranı ve geçmiş yıla göre artış/azalış bilgisi verilmekle yetinilmiştir.

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

Kamu idaresi cevabında; "2018 yılı bütçe hedefleri oluşturulurken enflasyon farkı öngörülememiş olup, ülke ekonomisindeki dalgalanmalar sapmaya neden olmuştur. Önümüzdeki yıllarda daha dikkatli rapor oluşturulacaktır" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare bulgu konusu hususa iştirak etmektedir. İdarenin, hazırlayacağı faaliyet raporlarında, bütçe hedefi ile bütçe gerçekleşmeleri arasındaki sapmaların nedenlerini açıklaması gerekmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

www.balioglu.net

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