T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **50**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 14
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 25
9. EKLER 42

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Şeması....4
Tablo 2: Büyükşehir Belediyesine Bağlı ve Belediyenin Kurduğu veya Ortağı Olduğu Kuruluşlar 5
Tablo 3: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ..6
Tablo 4: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ...6
Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe ile Verilen Ödenek ve Gerçekleşen Tutar 7
Tablo 6: 2018 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşme Tutarı 7
Tablo 7: Kaydi Sermaye ile Fiili Sermaye Tutarlarının Karşılaştırılması 16
Tablo 8: Belediye Tarafından Tahsisen Verilen Taşınmazlar Listesi 18
Tablo 9:Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazlar Listesi 21
Tablo 10:Müdürlük Kadrolarına Vekâleten Görevlendirilen Sözleşmeli Personeller 26
Tablo 11:Kısımlara Bölünerek Yaptırılan İşler....28
Tablo 12:Taşınmaz Tahsisi Yapılan Dernek ve Vakıflar 35

www.balioglu.net

KISALTMALAR

A.Ş. : Anonim Şirketi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DSİ : Devlet Su İşleri

TL : Türk Lirası

TUYAP : Tüm Fuarcılık Yapım Anonim şirketi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Araç Kiralaması İçin Yapılan Giderlerin Mevzuata Aykırı olarak 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesapta Takip Edilmesi

2. Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyumlu Olmaması

3. Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

4. Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

5. İhale Edilen Bazı Yatırım Harcamalarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'e Aykırı Olarak Vekâleten Görevlendirilmesi

2. Doğrudan Temin Sınırının Altında Kalması Amacıyla Bazı Alımların Parçalara Bölünmesi

3. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhalesiz Bir Şekilde Fuar Alanının Kiraya Verilmesi

4. Belediyenin Taşınmaz Tahsis İşlemlerinin 5393 Sayılı Kanunun 75’ inci Maddesine Aykırı Olması

5. Noter Onaysız Bir Şekilde Alacakların Temlik Edilmesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

Büyükşehir Belediyesi tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, büyükşehir belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; 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; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı

www.balioglu.net

ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

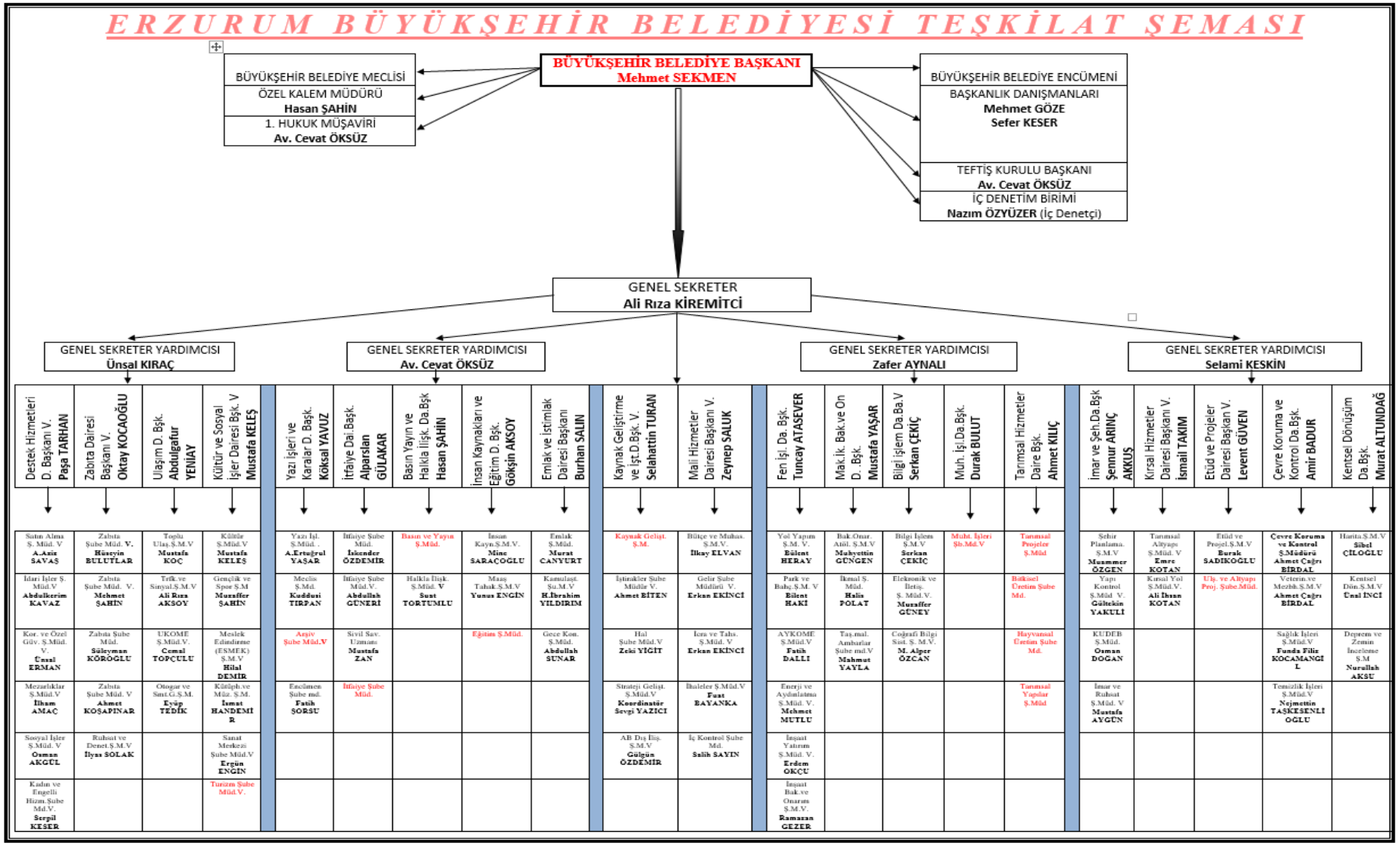
Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, 1.Hukuk Müşavirliği, İç Denetim Birim Başkanlığı ve Teftiş Kurulu Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Mali Hizmetler Daire Başkanlığı ile Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 19 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. Büyükşehir Belediyesi, teşkilât yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgiler aşağıdaki organizasyon şemasında yer almaktadır.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

Tablo 1: Teşkilat Şeması



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. Büyükşehir Belediyesinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen 498 personelin 17'si müdür,16'sı şef, 242'si memur, 159'i işçi ve 64'i ise sözleşmeli personel oluşturmaktadır. 2017 yılında personel sayısı 526 olduğundan Belediyede personel sayısı bir önceki yıla göre azalma göstermiştir.

Büyükşehir Belediyesine bağlı, kurdukları ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Büyükşehir Belediyesine Bağlı ve Belediyenin Kurduğu veya Ortağı Olduğu Kuruluşlar

Büyükşehir Belediyesi'ne Bağlı Kurum/Kuruluşlar		
Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ESKİ)		
Büyükşehir Belediyesi'nin Kurduğu Veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler		
No	**Adı**	**Hisse Oranı %**
1	Erzurum Çevre Tem. Ağaç Pey. Enerji Tic. San. Aş.	99,80
2	Ejder Kayak Merkezleri Tur. İnş. Taah. Dan. Org. Fuar San. Tic. Aş.	100
3	Erz. Enerji Üretim. Dağ. Doğalgaz Petrol Met. Taş. San. Ve Tic. A.Ş.	99,90
4	Er-Konut İnş. Taah. Nakliye Ve Madencilik Tic. Ve San. Aş.	99,35
5	Er-Tansa Ebb İnş. Taah. Oto Petrol Ürünleri Gıda Ve Org. Tic. San. Aş.	99,75
6	Esker İnş. Taah. E.Ü.H.A.B.H.D.M. San. Tic. A.Ş	60,00
7	Erzurum Kültür Tur. Eğt. Reklam Ve Sanat Ü. San. Tic. Aş.	100
8	Palandöken Yatırım İnş. Taah. Tur. Mob. Petrol Ü. San. Tic. A.Ş.	99,00
9	Erzurum Spor, Kültür, Sanat Etk. Ve İşletme. Tic San A.Ş.	50,00
10	Kariyer Org. İnsan Kaynak. Toplu Ulşm İnş. Taah. Enerji Tic. Ve San. Tic. Aş.	100

www.balioglu.net

1.3 Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3 aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 3: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GİDER TÜRÜ	2016 YILI (A)	2017 YILI (B)	2018 YILI (C)	DEĞİŞİM ORANI % (D=C-B/B)
Personel Giderleri	45.237.567,15	42.810.485,57	44.740.100,69	4,5
Sos.Güv.Kur.Devlet Pirim Gid.	6.411.608,28	6.278.527,23	6.653.185,66	5,97
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	407.763.770,57	193.017.103,13	306.956.218,05	59,03
Faiz Giderleri	33.875.727,60	81.699.790,93	176.734.054,55	116,32
Cari Transferler	17.684.955,85	18.825.791,22	17.928.633,68	-4,77
Sermaye Giderleri	345.885.330,07	750.033.661,37	561.138.762,66	-25,18
Sermaye Transferleri	1.430.000,00	5.203.000,00	575.431,84	-88,94
Borç Verme	20.700.000,00	26.329.457,30	35.048.086,34	33,11
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	**878.988.959,52**	**1.124.197.816,75**	**1.149.774.473,47**	**2,28**

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gider toplamı 2017/2018 döneminde yüzde 2,28 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde ise; giderler içindeki payı oransal anlamda en yüksek artışın yüzde 116,32 ile Faiz Giderleri kalemi olduğu görülmektedir. Bunun sebebi de 2018 yılında yapılan faiz ödemeleridir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 4: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GELİR TÜRÜ	2016 YILI (A)	2017 YILI (B)	2018 YILI (C)	DEĞİŞİM ORANI % (D=C-B/B)
Vergi Gelirleri	3.525.373,01	4.055.306,32	5.491.597,34	35,42
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	79.087.791,25	73.090.355,37	56.886.903,79	-22,17
Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler		20.672.485,18	2.171.986,00	-89,49
Diğer Gelirler	443.571.243,65	469.315.418,27	586.850.662,01	25,04
Sermaye Gelirleri	65.530.039,79	294.852.697,53	296.502.408,60	0,56

www.balioglu.net

Bütçe Gelirleri Toplamı	**31.612.301,87**	**20.320.520,64**	**24.970.952,41**	**22,89**
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı	-14.764,11	-35.247,70	-3.626.109,04	10187,51
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	**623.311.985,46**	**882.306.783,31**	**969.248.401,11**	**9,85**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre Net Bütçe Gelirleri yüzde 9,85 oranında artış göstermiştir. Artışın temel sebebi Diğer Gelirler ile Sermaye Gelirleri kalemlerindeki artıştır. Ana gelir kalemlerinden birisi olan vergi gelirlerinin 2018 yılında bir önceki yıla göre artış gösterdiği görülmektedir. Bunun sebebi de 2018 yapılan İlan Reklam Vergisi ile İşyeri açma izin harcı tahsilatlarıdır.

Belediye'nin 2018 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe ile Verilen Ödenek ve Gerçekleşen Tutar

www.balioglu.net

GİDER TÜRÜ	2018 YILI BÜTÇE ile VERİLEN ÖDENEK (A)	2018 YILI GERÇEKLEŞEN TUTAR (B)	GERÇEKLEŞME ORANI % (C=(B/A)
Personel Giderleri	50.664.000,00	44.740.100,69	88,30
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	7.760.000,00	6.653.185,66	85,73
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	313.693.000,00	306.956.218,05	97,85
Faiz Giderleri	68.000.000,00	176.734.054,55	260,00
Cari Transferler	24.172.000,00	17.928.633,68	74,17
Sermaye Giderleri	630.661.000,00	561.138.762,66	88,97
Sermaye Transferleri	3.900.000,00	575.431,84	14,75
Borç Verme	30.000.000,00	35.048.086,34	116,82
Yedek Ödenekler	81.150.000,00	-	-
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	**1.210.000.000,00**	**1.149.774.473,47**	**95,02**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Giderleri %95 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe Giderleri arasında Borç Verme kalemi %116,82 oran ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Giderler içindeki payı oransal anlamda en yüksek artışın % 260 ile Faiz Giderleri kalemi olduğu görülmektedir. Bunun sebebi de 2018 yılında yapılan faiz ödemeleridir.

Tablo 6: 2018 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşme Tutarı

GELİRİN TÜRÜ	2018 YILI GELİR BÜTÇESİ (A)	2018 YILI TAHSİL EDİLEN TUTAR (B)	GERÇEKLEŞME ORANI % (C=(B/A)

Vergi Gelirleri	4.400.000,00	5.491.597,34	124,80
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	90.000.000,00	56.886.903,79	63,20
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	50.000.000,00	2.171.986,00	4,34
Diğer Gelirler	460.000.000,00	586.850.662,01	127,5
Sermaye Gelirleri	462.000.000,00	296.502.408,60	64,17
Alacaklardan Tahsilâtlar	30.000.000,00	24.970.952,41	83,2
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**1.096.400.000,00**	**972.874.510,15**	88,73
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Topl.	100.000,00	3.626.109,04	3626,10
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**1.096.300.000,00**	**969.248.401,11**	88,41
Borçlanma	113.700.000,00	-	-
TOPLAM	**1.210.000.000,00**	**969.248.401,11**	**80,10**

Buna gore 2018 yılında Bütçe Gelirleri % 80 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Vergi Gelirleri ve Diğer Gelirler beklenenin üstünde, gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen 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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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
- Nakit Akış 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.

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.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2018 Yılı Mali Denetimi kapsamında; kurumun iç kontrol ve ön mali kontrol açısından ne durumda olduğu ve bu hususlarda ne gibi çalışmalar yürüttüğü denetim ekibimiz tarafınca incelenmiştir. Yapılan Çalışmalar sonucunda aşağıda yer alan bilgilere ulaşılmıştır.

Kurumda yapılan ilk incelemeler, kurum tanıma çalışmaları ve kontrol testleri

www.balioglu.net

sonucunda; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin genel olarak yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Kanunun 55 inci maddesine göre iç kontrol; 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 üretilmesinin sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür;

31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3. mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5 inci maddesinde, iç kontrol standartlarının merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı ve idarelerin mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından 04.02.2009 tarihinde yayınlanan yazı ve ekindeki rehber çerçevesinde idareler "İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planlarını" hazırlamak ve Maliye Bakanlığı'na göndermekle yükümlü tutulmuştur. İdarelerin hazırladıkları eylem planlarındaki faaliyetlerini 30.06.2011 tarihine kadar tamamlamaları gerekmektedir.

www.balioglu.net

Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040–3. mükerrer sayılı resmi gazetede yayınlanan ve 01.01.2006 da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul Ve Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5 nci maddesinde; "İç Kontrol Standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Maliye Bakanlığı, Kamu İdarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede Yayınlamıştır.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinde Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından

yürütülen İç Kontrol ile ilgili çalışmalara Şubat 2014'te başlanmıştır. Kurumda, iç kontrol sistemi standartlarına ilişkin bir durum analizi yapılmış ve buna göre İç Kontrol Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge ve Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi meclis kararıyla kesinleşmiştir.

Ayrıca Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı genelgesinde "… Bakanlığımıza eylem planı göndermeyen kamu idareleri ile eylem planlarını yeniden hazırlayacak kamu idareleri eylem planlarını, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde en geç 31.12.2014 tarihine kadar hazırlayacaklar ve üst yöneticinin onayını müteakip on işgünü içinde Bakanlığımıza ve ayrıca ikep@bumko.gov.tr e-posta adresine göndereceklerdir" denilmektedir.

Belediyede 2014 yılı içinde kurulan İç Kontrol Şube Müdürlüğü Koordinasyonluğunda, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı genelgesine istinaden 2016 yılında "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne ve ikep@bumko.gov.tr e-posta adresine gönderilmiştir.

2018 yılında yapılan İç Kontrol Sistemi ile ilgili çalışmalar çerçevesinde;

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda, Eylem Planında öngörülen faaliyet sonuçlarının en az altı ayda bir olmak üzere düzenli olarak değerlendirilir ayrıca yılsonunda iç kontrol sisteminin yılda bir kez değerlendirilip iç kontrol sistemi değerlendirme raporu düzenlemesi gerekmektedir. Ancak Erzurum Büyükşehir Belediyesinde İç Kontrol Uyum Eylem Planına ilişkin izleme faaliyetleri yerine getirilmemiş ve değerlendirme raporu düzenlenmemiştir.

Sadece Mali Hizmetler Daire Başkanlığı 'nın süreç analiz çalışmalarının, görev tanımları yetki ve sorumlulukların mevcut olduğu ve de üst yönetim onayına sunulduğu fakat diğer Daire Başkanlıklarında ise süreç analiz çalışmalarının, iş akış şemalarının ve görev tanımları yetki ve sorumlulukların olmadığı görülmüştür.

Bunun yanında mevcut daire başkanlıklarının hepsinin çalışma usul ve esaslarının belirleyen düzenlemeler bulunmamaktadır. Yapılan incelemelerde 21 adet daire başkanlığından yalnızca 10 tanesinin çalışma usul ve esasları meclis kararına istinaden yönetmeliklerle düzenlenmiştir.

Ayrıca Mali Hizmetler Daire Başkanlığında var olan süreç analiz çalışmalarında iş akış

www.balioglu.net

şemaları çizimlerinin olmadığı ve bu iş süreçlerine ilişkin yetki onay noktaları belirlenmediği, personel bazlı görev dağılımları ile fonksiyonel bazlı görev dağılımlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Hata, usulsüzlük, yolsuzluk ve ayrımcılığın önlenmesi genelgesinin ve yolsuzluğun bildirilmesine ilişkin kılavuz ilkelerinin hazırlanmadığı birimlere gerekli bilgilendirmelerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurumda Etik sözleşmesi düzenlenmemiştir.

2017 – 2018 yılları iç kontrol eylem planında toplam 18 eylem belirlenmiştir. Bu 18 eylemin 4 tanesi kontrol ortamı, 2 tanesi risk değerlendirme, 6 tanesi kontrol faaliyetleri, 4 tanesi bilgi ve iletişim son olarak 2 tanesi de izleme standardına aittir.

Hazırlanan dönemsel raporların (Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu ve Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu vb.) dürüstlük, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereği kamuoyuna erişiminin açık olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Risk analiz çalışmaları yapıldığı, risk tespit çalışmalarının yapıldığı, risk değerlendirme çalışmalarının yapıldığı, risklere eylem belirlenmesi çalışmaları yapıldığı ve en nihayetinde bunların Risk Kayıt Formu, Risk Oylama Formu ve Konsolide Risk Raporu ile kayıt altına alındığı tespit edilmiştir.

İç kontrol sisteminin de bir unsuru olan iç denetimle ilgili olarak belediyede; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63 üncü maddesinde tanımlanan "iç denetim" faaliyetini gerçekleştirmek üzere Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulunca 19.04.2013 tarihli ve 28623 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Denetim Tebliği'nin 8 inci maddesinin birinci fıkrası gereğince belediye başkanına bağlı İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuştur. İç Denetim Birimi sadece 1 iç denetçiden oluşmaktadır. Bu durumun idarenin işlem hacmiyle doğru orantıda olmadığı dolayısıyla yetersiz kaldığı görülmüştür.

Belediyede ön mali kontrol çalışmaları Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan İç kontrol Şube Müdürlüğü tarafından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı mükerrer Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali

Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarına göre yürütmektedir. İç kontrol Şube Müdürlüğü'nde ön mali kontrole ilişkin işlemlerde sadece İç Kontrol Müdürü olmak üzere bir personel görev almaktadır. Mal ve hizmet alımlarında 1.000.000,00 Türk Lirası ile yapım işlerinde ise 3.000.000,00 Türk Lirasını aşan harcamalar ön mali kontrole tutulmakta ve hazırlanan raporlar arşivlenmektedir.

Taahhüt ve sözleşme tasarılarına ilişkin yapılan ön mali kontrol çalışmalarında mali işlem hacimlerinin büyük ve sayılarının çok olmasına rağmen hayatın olağan akışına ters bir şekilde tüm işlemlere olumlu ve uygun görüş verildiği ve işlemlere ilişkin üst yönetime rapor hazırlanmadığı ön mali kontrolün sadece bir prosedür olup fonksiyonunu yerine getirmediği anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzurum Büyükşehir 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.

www.balioglu.net

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Araç Kiralaması İçin Yapılan Giderlerin Mevzuata Aykırı olarak 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesapta Takip Edilmesi

Büyükşehir Belediyesince muhtelif işlere ait araç kiralamaları için yapılan giderlerin mevzuata aykırı bir şekilde 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu içerisinde yer alan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bununla beraber Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında gerek taşıt gerek iş makinelerinin kiralanma giderleri için 630.03.05.05 Kiralama Giderlerinin altında

630.03.05.05.02 Taşıt Kiralaması Gideri ve 630.03.05.05.03 İş Makinası Kiralaması Giderleri adında alt detay kodlar öngörülmüştür.

Buna karşın İdarenin muhtelif işler için kiraladığı araçlar için yaptığı toplam **4.355.878,38 TL** harcamayı 630 Giderler Hesabında izlemesi gerekirken 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı bir şekilde kaydederek varlık hesaplarında fazlalığa ve dolayısıyla mali tablolarda hataya sebebiyet verdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemizce yapılan araç kiralama giderleri yatırım hesabında takip edilmiş olup bir daha hataya sebebiyet verilmemesi adına mahalli idareler bütçe ve muhasebe yönetmeliği hükümlerine göre ilgili koduna kaydı yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmektedir. Fakat Kamu idaresi her ne kadar araç kiralama giderlerini mahalli idareler bütçe ve muhasebe yönetmeliği hükümlerine göre ilgili koduna kaydı yapılacaktır diye belirtmiş olsa da, geçmişe dönük mali tablolarda düzeltme işlemi yapılamayacağından, 2018 yılı mali tablolarında 4.355.878,38 TL tutarında hatanın varlığı devam etmektedir ve bu durum mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyumlu Olmaması

Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının borç bakiyesi ile Belediyenin şirketlerindeki sermaye tutarlarının uyumlu olmadığı yapılan incelemeler neticesinde tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı"* başlıklı 181 inci maddesine göre mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Aynı yönetmeliğin "*Hesaba ilişkin işlemler"* 182 inci maddesinde ''*Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.*

a) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye

transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir…'' Denilmektedir.

Belediyenin 14 şirkete ortaklığı bulunmaktadır ve bu şirketlerdeki toplam sermaye miktarı 103.001.178,78 TL'dir. Yukarıdaki yönetmelik hükümlerinden anlaşıldığı üzere belediyenin muhasebe kayıtlarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 103.001.178,78 TL borç bakiyesi bulunması gerekirken aşağıdaki tabloda ayrıntılarının gösterildiği şekilde 51.263.871,09 TL borç bakiyesi bulunmaktadır. Buna göre 241 No'lu Hesapta **51.737.307,69 TL** lik hataya sebep olunmuştur.

Tablo 7: Kaydi Sermaye ile Fiili Sermaye Tutarlarının Karşılaştırılması

Şirketi Adı	Belediyenin Ortaklık Yüzdesi	Şirkette görünen Sermaye Tutarı (Nakdi + Gayri Nakdi)	Muhasebe sisteminde 241 de görünen rakam
PALEN ENERJİ TİC.AŞ.	10	2.000.000,00	1.000.000,00
ER-ÇİMSAN HOLDİNG AŞ.	18	5.701.080,00	27.911.969,40
ERZURUM SPOR AŞ.	50	250.000,00	243.750,00
ERZURUM ÇEVRE TEMİZLİK AĞAÇ PEYZ.VE ENERJİ TİC.SAN.A.Ş.	99.80	2.438.995,65	78.750,00
ER-TANSA İNŞ.TAAH. ER TANSA İNŞ.TAAH. OTOM. PETROL ÜR. GIDA REKLAM VE ORG.TİC. SAN. A.Ş.	99,75	10.175.000,00	10.149.000,00
ER KONUT İNŞAAT TAAH.MALZ.TİC.SAN.A.Ş.	99,26	58.336.663,39	4.008.969,85
PALANDÖKEN YATIRIM İNŞ.TAAH.TURİZM MOBİLYA PETROL ÜRÜNLERİ VE TİC.A.Ş.	99	3.465.000,00	3.488.000,00

www.balioglu.net

ERZURUM ENERJİ ÜRETİM DAĞITIM DOĞALGAZ METAL TAŞ. SAN.TİC.A.Ş.	99,99	11.961.939,74	1.048.000,00
ERZURUM KÜLTÜR AŞ.	100	322.500,00	200.000,00
ESKER İNŞ.TAAH.ENERJİ ÜRT.HİZMET ALIMI GIDA VE DERİ MAMULLERİ TİC.SAN.A.Ş.	60	600.000,00	600.000,00
EJDER KAYAK MERKEZLERİ TUR.İNŞ. TAH.DANIŞMANLIK SAN.TİC.A.Ş.	100	7.700.000,00	2.500.000,00
KARİYER ORGANİZASYON İNSAN KAYNAKLARI TOPLU ULAŞIM İNŞAAT TAAH.ENERJİ TİC.SAN.AŞ.	100	50.000,00	35.431,84
TOPLAM		**103.001.178,78**	**51.263.871,09**

www.balioglu.net

Sonuç itibariyle 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına **51.737.307,69 TL** eksik kayıt yapılması sonucu mali tablolarda hataya sebep olunduğu anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz muhasebe kayıtlarında şirketlerimizdeki sermaye tutarlarımız arasında farklılık olduğundan gerekli yazışmalar yapılarak kayıtlarımız düzeltilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmektedir. Fakat Kamu idaresi her ne kadar şirketlerimizdeki sermaye tutarlarımız arasında farklılık olduğundan gerekli yazışmalar yapılarak kayıtlarımız düzeltilecektir diye belirtmiş olsa da, geçmişe dönük mali tablolarda düzeltme işlemi yapılamayacağından, 2018 yılı mali tablolarında 51.737.307,69 TL tutarında hatanın varlığı devam etmektedir ve bu durum mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

BULGU 3: Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına, dernek ve vakıflara yapılan 41 adet taşınmaz tahsisinin

muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin İşlemler başlıklı 187'nci maddesinde " *Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir. Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır"* hükmü yer almaktadır. Mezkûr Yönetmeliğin 250 Arazi ve Arsalar hesabının işleyişinin anlatıldığı 189'uncu maddesinde tahsise konu edilen arazi ve arsaları tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 250 Arazi ve Arsalar hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 252 Binalar Hesabın niteliği başlıklı 192' nci maddesinde, *"Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır."* hükmü ile Hesabın İşleyişi başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193' üncü maddesinde *"Tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir*." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği belediyenin tahsis ettiği taşınmazları, muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Arazi ve Arsalar ve Binalar Hesabına alacak, Net Değer hesabına borç, ayrılmış amortisman tutarının da Net Değer Hesabına Alacak, Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekirken, mevzuat hükümlerinin yerine getirilmemesi ve kaydın yapılmaması nedeniyle tahsise konu olan ve ayrıntısı aşağıdaki tabloda yer alan 41 adet taşınmazın mali tablolarda takibi yapılmamaktadır.

Tablo 8: Belediye Tarafından Tahsisen Verilen Taşınmazlar Listesi

Sıra No	Tahsisen Verilen Kurum	Nitelik	Meclis Karar Tarih/No	Encümen Karar Tarih/No	Tahsis Süresi
1	DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	MESCİT	10.06.2014 129	03.07.2014 435	10 YIL SÜRELİ
2	MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	10.06.2014 150	03.07.2014 432	25 YIL SÜRELİ

3	GENÇLİK SPOR İL MÜDÜRLÜĞÜ	AÇIK/KAPALI SPOR TESİSİ	12.08.2014 189	27.11.2014 996	20 YIL SÜRELİ
4	MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	ASKERİ HİZMET	14.01.2015 18	05.02.2015 136	25 YIL SÜRELİ
5	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	26 B.BÖLÜM ESKİ	16.04.2015 275	25.02.2016 861	25 YIL SÜRELİ
6	MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	15.05.2015 366	09.06.2015 983	25 YIL SÜRELİ
7	MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	15.05.2015 367	09.06.2015 987	25 YIL SÜRELİ
8	MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	15.05.2015 368	09.06.2015 984	25 YIL SÜRELİ
9	YAKUTİYE İLÇE MÜFTÜLÜĞÜ	137 B.BÖLÜM MESCİT	10.06.2015 394	21.07.2015 1367	10 YIL SÜRELİ
10	KENT KONSEYİ	HABİP BABA KONAĞININ 1 ODASI	13.08.2015 449	08.09.2015 1689	15 YIL SÜRELİ
11	SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	AÇIK/KAPALI SPOR TESİSİ	18.08.2015 448	08.09.2015 1682	25 YIL SÜRELİ
12	PALANDÖKEN İLÇE MÜFTÜLÜĞÜ	CAMİİ	12.08.2015 445	08.09.2015 1683	25 YIL SÜRELİ
13	AZİZİYE İLÇE MÜFTÜLÜĞÜ	KURAN KURSU BİNASI	09.09.2015 503	06.10.2015 1811	25 YIL SÜRELİ
14	EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	A VE B BLOK HİZMET BİNASI 25 DAİRE	09.09.2015 506	YOK	EMNİYET BİNASI YAPILANA KADAR
15	EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	EMNİYET HİZMET BİNASI	13.11.2015 606	22.12.2015 2230	25 YIL SÜRELİ
16	MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	16.03.2016 98	14.04.2016 1442	25 YIL SÜRELİ
17	PALANDÖKEN İLÇE MÜFTÜLÜĞÜ	SUAT ASLAN CAMİİ	15.06.2016 289	12.07.2016 3072	25 YIL SÜRELİ
18	KENT KONSEYİ	81-82-83-84 NOLU B.BLÜM	11.01.2017 26	07.02.2017 273	10 YIL SÜRELİ
19	MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	15.02.2017 69	02.03.2017 479	25 YIL SÜRELİ
20	MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	15.02.2017 70	02.03.2017 480	25 YIL SÜRELİ
21	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	4000'LİK SU DEPOSU	15.02.2017 76	16.03.2017 505	25 YIL SÜRELİ
22	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	DADAŞKENT SU ARIZA ŞEFLİĞİ	15.02.2017 76	16.03.2017 505	25 YIL SÜRELİ
23	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	KAYAKYOLU TERFİ MERKEZİ	15.02.2017 76	16.03.2017 505	25 YIL SÜRELİ

www.balioglu.net

24	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	YANIKDERE SU DEPOSU	15.02.2017 76	16.03.2017 505	25 YIL SÜRELİ
24	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	KAYAKYOLU SU DEPOSU	15.02.2017 76	16.03.2017 505	25 YIL SÜRELİ
26	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	5000 LİK SU DEPOSU	15.02.2017	16.03.2017	25 YIL SÜRELİ
27	ESKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	KİREMİTLİK SU DEPOSU	15.02.2017 76	16.03.2017 505	25 YIL SÜRELİ
28	VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ÇİFTE MİNARELİ MEDRESENİN ÇEVRE DÜZENLEMESİ	15.06.2017 351	YOK	25 YIL SÜRELİ
29	ÇAT BELEDİYESİ	AHIR	19.09.2017 485	03.10.2017 1279	25 YIL SÜRELİ
30	OLTU BELEDİYESİ	MEZARLIK ALANI	19.09.2017 491	05.10.2017 1281	25 YIL SÜRELİ
31	YAKUTİYE İLÇE MÜFTÜLÜĞÜ	MESCİT	11.10.2017 526	02.11.2017 1390	20 YIL SÜRELİ
32	YAKUTİYE İLÇE MÜFTÜLÜĞÜ	CAMİİ	12.10.2017 541	09.11.2017 1429	20 YIL SÜRELİ
33	AZİZİYE BELEDİYE BAŞKANLIĞI	TERMAL TESİS	15.12.2017 704	21.12.2017 1624	25 YIL SÜRELİ
34	İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	15.12.2017 719	09.01.2018 33	10 YIL SÜRELİ
35	İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	06.06.2018 262	24.07.2018 691	25 YIL SÜRELİ
36	PALANDÖKEN MÜFTÜLÜĞÜ	HABİPBABA CAMİİ	28.08.2018		HİZMET SÜRESİNCE
37	İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	11.07.2018 311	04.09.2018 817	25 YIL SÜRELİ
38	İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	11.07.2018 311	04.09.2018 817	25 YIL SÜRELİ
39	İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	11.07.2018 311	04.09.2018 817	25 YIL SÜRELİ
40	İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	11.07.2018 311	04.09.2018 817	25 YIL SÜRELİ
41	İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	EĞİTİM TESİS ALANI	11.07.2018 311	04.09.2018 817	25 YIL SÜRELİ

Kamu idaresi cevabında; "Belediye tarafından kamu kurumlarına yapılan tahsislerin muhasebe kaydı için ilgili biriminden bilgiler istenip kaydı yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında her ne kadar yapılan tahsislerin muhasebe kaydı için ilgili biriminden bilgiler istenip kaydı yapılacaktır diye belirtilmiş olsa da, bulgu konusu olan hususun sonuçlanmamış olmasından dolayı mevzuata aykırı durum devam etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde Büyükşehir Belediyesi'ne tahsisi yapılan 51 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin İşlemler başlıklı 187'nci maddesinde " *Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir. Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır"* hükmü yer almaktadır. Mezkûr Yönetmeliğin 250 Arazi ve Arsalar hesabının işleyişinin anlatıldığı 189'uncu maddesinde tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 252 Binalar hesabı Hesabın niteliği başlıklı 192' nci maddesinde, *"Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır."* hükmü ile Hesabın İşleyişi başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193' üncü maddesinde "*Tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği Belediye'ye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Arazi ve Arsalar ile Binalar Hesabına borç ve Net Değer hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarının Net Değer Hesabına borç, Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekirken, mevzuat hükümlerinin yerine getirilmemesi ve kaydın yapılmaması nedeniyle tahsis alınan ve ayrıntısı aşağıdaki tabloda yer alan 51 adet taşınmazların mali tablolarda takibi yapılamamaktadır.

Tablo 9:Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazlar Listesi

Sıra No	Tahsis Edilen Kurum	Nitelik	Tahsis Süresi	Tahsis Tarihi
1	Milli Emlak Müdürlüğü	Canlı Hayvan Pazarı	2 Yıl Ön Tahsis	22.07.2015

www.balioglu.net

2	Milli Emlak Müdürlüğü	Asfalt Şantiyesi	Hizmet Süresince	7.01.2016
3	Yakutiye Belediyesi	Taziye Evi	Hizmet Süresince	8.01.2016
4	Uzundere Belediyesi	Taziye Evi	Hizmet Süresince	1.02.2016
5	Yakutiye Belediyesi	Muhtarlık Binası	Hizmet Süresince	2.02.2016
6	Yakutiye Belediyesi	Morg-Muhtarlık Binası	Hizmet Süresince	2.02.2016
7	Milli Emlak Müdürlüğü	Bilgi Evi	2 Yıl Ön Tahsis	17.02.2016
8	Yakutiye Belediyesi	Taziye Evi	Hizmet Süresince	17.02.2016
9	Oltu Belediyesi	Bilgi Evi	Hizmet Süresince	10.03.2016
10	Milli Emlak Müdürlüğü	Güneş Enerji Santrali	2 Yıl Ön Tahsis	28.03.2016
11	Pasinler Belediyesi	Taziye Evi	Hizmet Süresince	4.04.2016
12	Milli Emlak Müdürlüğü	Fuar-Kongre Merkezi	2 Yıl Ön Tahsis	19.04.2016
13	Milli Emlak Müdürlüğü	Bilgi Evi	Hizmet Süresince	19.04.2016
14	Uzundere Belediyesi	Wc	Hizmet Süresince	2.05.2016
15	Uzundere Belediyesi	Bilgi Evi	25 Yıl Süreli	6.06.2016
16	Yakutiye Belediyesi	Taziye Evi	2 Yıl Ön Tahsis	13.06.2016
17	Milli Emlak Müdürlüğü	Bilgi Evi	Hizmet Süresince	13.06.2016
18	DSİ	Palandöken Gölet'i	5 Yıl Süreli	17.06.2016
19	Milli Emlak Müdürlüğü	Sosyal Tesis Esmek	Hizmet Süresince	11.07.2016
20	Milli Emlak Müdürlüğü	Şehitlik Ve Park Alanı	2 Yıl Ön Tahsis	15.07.2016
21	Milli Emlak Müdürlüğü	Hizmet Binası	Hizmet Süresince	26.07.2016
22	Olur Belediyesi	Kültür Merkezi	Hizmet Süresince	2.12.2016
23	Şenkaya Belediyesi	İtfaiye	25 Yıl Süreli	28.12.2016
24	Milli Emlak Müdürlüğü	Ahi Duman Baba Türbesi	2 Yıl Ön Tahsis	2.01.2017
25	Karayazı Belediyesi	Esmek	10 Yıl Süreli	10.02.2017
26	Yakutiye Belediyesi	İmam Evi	Hizmet Süresince	17.02.2017
27	Milli Emlak Müdürlüğü	Taziye Evi	2 Yıl Ön Tahsis	27.03.2017
28	Aşkale Belediyesi	Taziye Evi	Hizmet Süresince	30.03.2017

www.balioglu.net

29	Çat Belediyesi	Wc	Hizmet Süresince	11.04.2017
30	Çat Belediyesi	İmam Evi	Hizmet Süresince	11.04.2017
31	Çat Belediyesi	Camii Binası	Hizmet Süresince	11.04.2017
32	Milli Emlak Müdürlüğü	İtfaiye	Şartlı Tahsis	29.05.2017
33	Milli Emlak Müdürlüğü	İtfaiye	2 Yıl Ön Tahsis	8.06.2017
34	Milli Emlak Müdürlüğü	Park Yeri	2 Yıl Ön Tahsis	9.06.2017
35	Milli Emlak Müdürlüğü	Kültür Merkezi	Hizmet Süresince	24.07.2017
36	Milli Emlak Müdürlüğü	Taziye Evi	2 Yıl Ön Tahsis	28.07.2017
37	Pasinler Belediyesi	Taziye Evi	Hizmet Süresince	5.09.2017
38	Aşkale Belediyesi	Taziye Evi	Hizmet Süresince	11.10.2017
39	Milli Emlak Müdürlüğü	Atölyeler Kampüsü	2 Yıl Ön Tahsis	12.12.2017
40	Pasinler Belediyesi	Taziye Evi	2 Yıl Ön Tahsis	6.11.2017
41	Milli Emlak Müdürlüğü	Kültür Merkezi		12.01.2017
42	Milli Emlak Müdürlüğü	Park Yeri	2 Yıl Ön Tahsis	13.01.2018
43	Milli Emlak Müdürlüğü	Sevk İdare Merkezi	Hizmet Süresince	22.01.2018
44	Milli Emlak Müdürlüğü	3 Katlı Bina	Hizmet Süresince	31.01.2018
45	Milli Emlak Müdürlüğü	Kültür Merkezi	2 Yıl Ön Tahsis	23.05.2018
46	DSİ	Mescit Ve Abdesthane	Hizmet Süresince	13.07.2018
47	Yakutiye Belediyesi	Wc	Hizmet Süresince	15.08.2018
48	Aşkale Belediyesi	Kültür Merkezi	Hizmet Süresince	8.08.2018
49	Palandöken Müftülüğü	Habip baba Camii	Hizmet Süresince	28.08.2018
50	Milli Emlak Müdürlüğü	İtfaiye	2 Yıl Ön Tahsis	7.11.2018
51	Milli Emlak Müdürlüğü	İtfaiye	2 Yıl Ön Tahsis	7.11.2018

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemize tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe kaydı için ilgili biriminden bilgiler istenip kaydı yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar belediyeye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe kaydı için ilgili biriminden bilgiler istenip kaydı yapılacaktır diye

belirtilmiş olsa da, bulgu konusu olan hususun sonuçlanmamış olmasından dolayı mevzuata aykırı durum devam etmektedir.

BULGU 5: İhale Edilen Bazı Yatırım Harcamalarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmesi gereken tutarların bu hesapta takip edilmeyip doğrudan ilgili maddi duran varlık hesabına alındığı görülmüştür.

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın niteliğinin açıklandığı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204 üncü maddesine göre bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in 205 inci maddesinde adı geçen hesabın işleyişi açıklanmış ve tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Kurum tarafından yılı içerisinde geçici kabulü yapılmayan 49 farklı yapım işine ait belge ve kayıtlar incelendiğinde, geçici kabul işlemi yapılıncaya kadar 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmesi gereken **180.370.315,23 TL**'nin doğrudan ilgili maddi duran varlık hesabında izlendiği ve neticede cari yılda devam etmekte olan yatırımların mali tablolara hatalı bir biçimde yansıtıldığı görülmüştür.

Yapılmakta olan yatırımların, geçici kabulü yapılıncaya kadar 258 No'lu Hesap'ta izlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz ihale ettiği bazı yatırımları 258 hesabında takip etmemiş olup ilgili düzeltmeler yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmiştir. Fakat geçmişe dönük mali tablolarda düzeltme işlemi yapılamayacağından, 2018 yılı mali tablolarında 180.370.315,23 TL tutarında hatanın varlığı devam etmektedir ve bu durum mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'e Aykırı Olarak Vekâleten Görevlendirilmesi

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde, görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar kapsamında olan müdürlük ve şube müdürlüğü kadrolarına mevzuat hükümlerine aykırı olarak sözleşmeli personellerin atandıkları anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm Kadro ve Personel İstihdamı" başlıklı 49 uncu maddesinde;

" *Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak* ***çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında*** *avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir."* denilmek suretiyle hangi alanlarda sözleşmeli personel çalıştırılacağı belirtilmiştir

Ayrıca Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in Kapsam başlıklı 2 nci maddesinde;

" Bu Yönetmelik, il özel idareleri, belediyeler ve bu idarelerin bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, ***657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan*** *(Değişik ibare:RG-7/5/2014-28993)* ***devlet memurlarından***, *5 inci maddede sayılan kadrolara görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakları kapsar."* hükmü yer almaktadır.

Yönetmeliğin 5 nci maddesine baktığımızda da görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar belirtilmiş ve müdür ve şube müdürlüğü kadroları yönetim hizmetleri grubu altında sayılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde de belirtildiği üzere müdür ve şube müdürlüğü kadrolarına asaleten veya vekâleten atanabilmek için öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan devlet memuru olma şartının sağlanması gereklidir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda gösterilen şube müdürlüğü kadrolarına vekâleten sözleşmeli personel ve işçi kadrosunda bulunan personellerin atamaları gerçekleşmiştir;

Tablo 10:Müdürlük Kadrolarına Vekâleten Görevlendirilen Sözleşmeli Personeller

Sıra No	Adı Soyadı	Sözleşmeli olarak Alındığı Kadro Unvanı	Vekâleten Şube Müdürü Olduğu Müdürlük
1	V.Yiğit	Ekonomist	Bütçe ve Muhasebe Şube Müdürlüğü
2	S.Yazıcı	İşçi	Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü
3	R.Gezer	Mühendis	İnşaat Bakım Onarım Şube Müdürlüğü
4	M.Mutlu	Mühendis	Enerji ve Aydınlatma Şube Müdürlüğü
5	A.Kavaz	Ekonomist	İdari İşler Şube Müdürü
6	B.Sadıkoğlu	Mimar	Etüt ve Projeler Şube Müdürlüğü
7	H.Demir	Eğitmen	Meslek Edindirme Şube Müdürlüğü

Buna göre, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5 inci maddesine istinaden yönetim hizmetleri grubunda sayılan müdür ve şube müdürlüğü kadrolarına sadece 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan devlet memurlarından atama yapılabileceği sarih iken mevcut uygulamanın mevzuata aykırı olarak gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Sayıştay Kanunun 1. maddesine atıfta bulunmuş ve de Sayıştay'ın bir denetim kurumu olduğu ve bu nedenle idarelerin yerine geçerek karar alamayacağını belirtmiştir.

Erzurum Büyükşehri Belediyesinde 80 adet müdürlükten 7 adet müdürlüğe sözleşmeli personel arasından tedviren görevlendirme yapıldığını ve tedviren görevlendirme ile ilgili olarak; Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre "Danıştay'ın istikrar kazanmış içtihatlarına göre, kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi amacına yönelik bir zaruret halinden doğduğu ve aslında hukuki bir dayanağının da bulunmadığı dikkate alındığında, söz konusu uygulamaların, personel rejimine ait disiplinin dışında kaldığı açık olup, bu anlamda, kamu hizmetinin aksamadan yürütülebilmesi amacına yönelik olarak görevlendirilmiş bir memurun, asilin sahip olduğu tüm haklardan eksiksiz bir şekilde yararlanacağından söz etmek imkânsızdır." şeklindeki ifadeye yer vermiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca Tedviren görevlendirmenin, yetki devrine sahip Belediye Başkanının takdir yetkisi kapsamına gireceğini belirtmiş ve de bu hususla ilgili olarak doktrindendeki bazı çalışmaları (Prof. Dr. Kemal GÖZLER, İdare Hukuku, 1. Cilt, s.951-952) referans göstermiştir. Son olarak sözleşmeli personelin kendi alanında uzman ve yetkin olduğunu ifade etmiş bu durumun mevzuata aykırı olmadığını beyan etmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında sözleşmeli personellerin görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi ve sadece 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan devlet memurları arasından ataması yapılabilecek müdürlük ve şube müdürlüğü kadrolarına atamalarının yapılabilceğini herhangi bir mevzuat hükmüne dayanmadan ileri sürmüştür.

Genel anlamda mevzuat; Anayasa ve yasaların yetkili kıldığı otoriteler tarafından çıkarılan objektif, bağlayıcı ve yürürlükte bulunan yazılı kurallar bütünüdür. Bu bağlamda (Prof. Dr. Kemal GÖZLER, İdare Hukuku, 1. Cilt, s.951-952) adlı başvuru kitabı anayasa ve yasaların yetkili kıldığı otoriteler tarafından çıkarılmamış ve herhangi bir bağlayıcılığı olmayan ve normlar hiyerarşisinde bulunmayan bir metindir.

Danıştay'ın yerleşik içtihatları konusunda ise sadece vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler mevzu bahis olduğunda dikkate alınacak olması bir yana alıntısı yapılan içtihatta; " ... *bu anlamda, kamu hizmetinin aksamadan yürütülebilmesi amacına yönelik olarak görevlendirilmiş bir memurun ..."* lafzının bulunması, müdürlük veya şube müdürlüğü kadrolarına sadece 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memurları arasından görevlendirme yapılacağını daha da açık hale getirmiştir.

Sonuç olarak sözleşmeli personelin hangi pozisyonlarda çalıştırılacağı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm Kadro ve Personel İstihdamı" başlıklı 49 uncu maddesinde sayılmıştır. Bu nedenle görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar kapsamında olan müdürlük ve şube müdürlüğü kadrolarına sadece 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan devlet memurlarından atama yapılabilecektir.

BULGU 2: Doğrudan Temin Sınırının Altında Kalması Amacıyla Bazı Alımların Parçalara Bölünmesi

Büyükşehir Belediyesince hizmet alımları ile yapım işlerinin bir kısmının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci maddesinin (d) bendinde belirlenen limitlerin altında kalması maksadıyla parçalara bölündüğü ve böylelikle ihale yöntemlerini uygulamayıp doğrudan temin yöntemiyle alım yaptırıldığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdareler tarafından ihale yöntemlerinin biriyle karşılanacak işlerinin kısımlara bölünerek, 4734 sayılı Kanunun 22/d bendinde belirlenen parasal limitlerin altında kalmak suretiyle doğrudan temin yönteminin kullanılması 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

İlgili ödeme belgeleri ve eki belgelerin incelenmesinden, aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilen toplam **2.729.021,65 TL** hizmet alımları ile yapım işlerinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulüyle yaptırılabilecek olan ve aynı mahiyet ve kapsamda yer alan, onay tarihleri incelendiğinde ise aynı tarih veya birbirine çok yakın tarihlerdeki işlerin yine aynı kanunun 5 inci maddesinde ifade edilen "rekabetin sağlama" ilkesine aykırı olarak aynı firmalara parçalara bölünerek yaptırıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 11:Kısımlara Bölünerek Yaptırılan İşler

İşin Adı	Onay Tarihi (22d)	Tutarı
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	48.678,12
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	53.198,00
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2019	43.879,72
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2019	56.219,13
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	43.595,82
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	15.01.2018	54.378,42
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	56.540,90
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	52.972,30
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	54.230,27
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	42.213,53
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	56.771,83
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	51.664,06
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	57.126,25
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	20.11.2017	56.149,43
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	20.11.2017	57.038,10
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	50.284,33
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	54.797,25
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	51.436,57
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	45.732,75

YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	44.666,94
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	54.007,25
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	03.01.2018	54.558,24
YIKIM VE HAFRİYAT İŞİ	09.01.2018	44.704,82
		1.184.844,03
GREYDER KİRALAMA İŞİ	24.11.2017	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	24.01.2018	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	24.01.2018	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	24.01.2018	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	22.12.2017	32.096,00
YÜKLEYİCİ KAZIYICI KİRA BEDELİ	16.02.2018	17.700,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	22.12.2017	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	22.12.2017	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	24.11.2017	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	24.11.2017	40.120,00
		370.756,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	29.11.2017	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	29.12.2017	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	31.01.2018	40.120,00
GREYDER KİRALAMA İŞİ	31.10.2017	40.120,00
		200.600,00
AGREGA KIRIM HİZMET İŞİ	27.10.2017	56.790,24
AGREGA KIRIM HİZMET İŞİ	16.11.2017	43.210,66
AGREGA KIRIM HİZMET İŞİ	14.12.2017	35.020,72
		135.021,62
İLAN BEDELİ	20.03.2018	44.840,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	44.840,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	44.840,00
		134.520,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
		118.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
		236.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	70.800,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	70.800,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	70.800,00
İLAN BEDELİ	02.01.2018	59.000,00

www.balioglu.net

		389.400,00
		2.729.021,65

Kamu idaresi cevabında; "İdaremiz tarafından bundan sonra 2019 yılı itibariyle açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü yanında 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin cevaz verdiği durumlarda doğrudan temin yöntemi uygulanacaktır. Dolayısıyla, mezkûr doğrudan teminler tamamen kamu yararı ve kamu hizmeti mülahazalarıyla yapılmıştır. Belediyemizin yapmış olduğu doğrudan teminlerle ilgili olarak Belediyemiz kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar işlem veya eylemi bulunmadığı gibi, Belediyemiz kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi sonucu kamu kaynaklarında artışa engel veya eksilmeye neden de olunmamıştır. Bulgu doğrultusunda bundan sonraki işlemler kanuna uygun yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta mevzuata aykırı karar işlem veya eylem bulunulmamakta denmekte ise de doğrudan temin ile yapılan işlemler de Kamu İhale Kanun'nun Temel İlkeler başlıklı 5. maddesindeki "***Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.***" hükmüne aykırılık bulunmaktadır. Ayrıca yine bu hususla ilgili olarak kamu kaynaklarında eksilmeye neden olunmadığı hususu belirtilmiş ise de bu iddianın doğruluğu ancak 2.729.021,65 TL lik mal ve hizmet alımlarının rekabetçi bir ortamda ihale usulleri ile yapıldığında ortaya çıkacak maliyet ile belli olabileceği aşikârdır.

İdare tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhalesiz Bir Şekilde Fuar Alanının Kiraya Verilmesi

Büyükşehir Belediyesince 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesine aykırı olarak ihalesiz bir şekilde 1 ada 3 parselde bulunan fuar merkezinin Kültür A.Ş.'ye kiraya verildiği yapılan incelemeler sonucunda tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket Kurulması" başlıklı 26 ncı maddesinde;

"*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı*

www.balioglu.net

kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki ***hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.***" denilmektedir.

Yukarıdaki kanun hükümleri incelendiğinde; Büyükşehir Belediyeleri Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaksızın büyükşehir belediyeleri % 50 sinden fazla hissesine sahip olduğu belediye şirketlerine mülkiyetindeki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini devredebilecektir. Ayrıca belediye şirketlerinin devraldıkları bu yerleri üçüncü kişilere devretmek istemeleri halinde (kiraya vermek gibi) belediye şirketlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir. Büyükşehir belediyesi tarafından belediye Şirketlerine devredilen mezkûr yerler ilgili Şirketler tarafından üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği mevzuatın açık hükmüdür.

www.balioglu.net

Buna karşın yapılan incelemeler neticesinde 05.08.2015 tarihinde fuar merkezi yapım işi olarak ihale edilen ve 15.02.2017 tarihinde kabulü yapılan yer fuar merkezi olarak faaliyet göstermektedir. 06.06.2018 tarihinde belediye meclisi tarafından alınan kararla bu fuar merkezi sosyal tesis olarak değerlendirilip 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun 26 ncı maddesi hükmüne istinaden ihalesiz bir şekilde Belediye iştiraki olan Kültür A.Ş'ye kiraya verilmiştir.

Bununla beraber Belediye iştiraki olan Kültür A.Ş. ise 31.01.2018 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun 26 ncı maddesine aykırı olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihaleyle kiraya verilmesi gereken yeri ihalesiz bir şekilde TUYAP A.Ş.'ye fuar alanı olarak kiralamıştır.

Yukarıdaki açıklamalar ve mevzuat hükümleri doğrultusunda Büyükşehir Belediyesi tarafından fuar merkezi olarak inşa edilen yerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak ihalesiz bir şekilde kendi iştiraki olan Kültür A.Ş.'ye kiraya verildiği tespit edilmiştir. Oysaki kiraya ihalesiz bir şekilde verilen yer fuar merkezi niteliğinde olup sosyal tesis özelliği bulunmamaktadır. Ancak buna rağmen Belediye Meclisi 06.06.2018 tarih ve 259

sayılı Meclis Kararı ile burayı sosyal tesis olarak değerlendirmiş ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak ihalesiz bir şekilde kendi iştiraki olan Kültür A.Ş.'ye kiralamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu husus Sayıştay Raporunda yer alan Bulgu 5 'te ifade edildiği gibidir. Ancak kanunda geçen "sosyal tesis" kavramı geniş bir kavramdır. Kanun koyucu sosyal tesisleri tek tek saymamış, genel bir ifade kullanmıştır. Bu genel kavram, idareye takdir yetkisi tanıyan bir kavramdır. Erzurum ili 1. Derecede kalkınmada öncelikli iller arasındadır. Bu sebeple Erzurum'da sanayi ve ticareti geliştirecek fuarlara acil ihtiyaç bulunmaktadır. Fuarcılık kolay bir iş değildir. Firmaları organize edip Erzurum'a getirmek bir profesyonellik gerektirmektedir. Burada belediyenin menfaatinden ziyade şehrin menfaati ön plandadır.

Konuyla ilgili olarak 01.06.2013 tarih ve 28664 sayı ile Resmi Gazetede yayımlanan Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'teki Sosyal ve Kültürel Altyapı Alanları başlığı altında açıklanan kavramlara atıfta bulunulmuştur;

Sosyal ve kültürel altyapı alanları:

a) Yeşil alanlar: Toplumun yararlanması için ayrılan oyun bahçesi, çocuk bahçesi, dinlenme, gezinti, piknik, eğlene ve kıyı alanları toplamıdır. Metropol ölçekteki fuar, botanik ve hayvan bahçeleri ile bölgesel parklar bu alanlar kapsamındadır.

...

c) Sosyal ve kültürel tesis alanı: Kütüphane, sergi salonu, müze, sinema ve tiyatro, kreş, anaokulu, kurs, yurt, çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, yaşlı ve engelli bakımevi, rehabilitasyon merkezi, kadın ve çocuk sığınma evi, şefkat evleri gibi kullanımlara ayrılan kamuya veya özel şahıslara ait alanlardır ...

Yukarıdaki mevzuat hükmüne istinaden Erzurum Büyükşehir Belediye Meclisi, etkin, hızlı ve pratik bir şekilde fuar hizmetlerinin halkın istifadesine sunulmasını teminen takdir yetkisini kullanarak fuar merkezini sosyal tesis kabul etmiş ve belediye iştiraki olan Kültür A.Ş. ye kiraya vermiştir ve hukuka aykırı herhangi bir husus bulunmamaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik hükümlerine atıf yapmıştır ve hukuka aykırılığın olmadığını ileri sürmüştür. Fakat atıf yapılan yönetmeliğin içerdiği hükümler bulgu metninde yer alan mevzuata aykırı durumu tasdik eder mahiyettedir. Zira Yönetmelik hükümlerinde de

www.balioglu.net

anlaşılacağı üzere fuar alanı sosyal ve kültürel altyapı alanı başlığı altında tanımlanan yeşil alanlar kapsamında sayılmıştır bu nedenle atıf yapılan yönetmeliğe göre de sosyal tesis değildir.

Yönetmelikte sosyal tesis olarak sayılan alanlar ise; Kütüphane, sergi salonu, müze, sinema ve tiyatro, kreş, anaokulu, kurs, yurt, çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, yaşlı ve engelli bakımevi, rehabilitasyon merkezi, kadın ve çocuk sığınma evi, şefkat evleri gibi kullanımlara ayrılan kamuya veya özel şahıslara ait alanlardır.

Ayrıca Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller'in Tanımlar başlıklı 4. maddesinde sosyal tesis; Kapsama dâhil kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, anaokulu, spor tesisi, yemekhane ve benzeri sosyal tesisler olarak tanımlanmıştır.

Bunu yanında Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in Amaç ve Kapsam başlıklı 1. maddesinde; Bu Tebliğin amacı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu bankaları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerden dinlenme amacıyla veya diğer amaçlarla yararlanacaklardan alınacak yemek, konaklama ve diğer hizmet bedellerinin tespitinde ve elde edilen gelirlerin kullanımında uyulacak usul ve esasları belirlemektir denilerek sosyal tesis kavramının kapsamı belirlenmiştir.

Sosyal Tesis kavramının kapsamına fuar alanlarının dâhil olmadığı yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda sosyal ve kültürel altyapı olarak kabul edilen fuar alanını meclis kararıyla sosyal tesis olarak kabul edip ihalesiz bir şekilde belediye şirketine kiraya verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 4: Belediyenin Taşınmaz Tahsis İşlemlerinin 5393 Sayılı Kanunun 75' inci Maddesine Aykırı Olması

Büyükşehir Belediyesi tarafından Belediyeye ait bazı taşınmazların tahsis yapılabilecek kamu idareleri arasında sayılmayan dernekler ile vakıflara tahsis edildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyeler, belediye meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde;

"*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/19 md.) *5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz*." denilmektedir.

Görüldüğü gibi mezkûr maddeye ek fıkra eklenerek bir düzenleme yapılmış ve belediyeler için uygulanamayacak kanun maddeleri zikredilmiştir. Bu bağlamda uygulanması mümkün olmayan maddeler incelendiğinde;

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde;

"*Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.*" şeklinde düzenlemenin olduğu görülmekte;

5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesinde ise;

"*Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, işçi ve işveren sendikalarından ve meslekî kuruluşlardan maddî yardım alabilir ve adı geçen kurumlara maddî yardımda bulunabilirler.*

5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun hükümleri saklı kalmak üzere, dernekler kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebilirler. Bu projelerde kamu kurum ve kuruluşları, proje maliyetlerinin en fazla yüzde ellisi oranında aynî veya nakdî katkı sağlayabilirler." hükmünün yer aldığını görmekteyiz.

Yapılan bu düzenleme ile belediyelerin, kamu yararına çalışan dernek ve vergi muafiyeti tanınmış vakıflar dahi olsa, dernek veya vakıflara ayni veya nakdi yardım yapmasının

www.balioglu.net

önü kapanmış olup sadece dernek ve vakıflarla 5393 sayılı Kanunun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75 inci maddesinin c fıkrasında öngörüldüğü gibi ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda Belediye'nin yapmış olduğu tahsis işlemleri incelendiğinde ortada bir ortak hizmet projesinden ziyade tahsis yapılabilecek kamu idareleri arasında sayılmayan dernekler ile vakıflara sadece tahsis işleminin yapıldığı görülmektedir. Tahsis yapılan dernek ve vakıflar aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 12:Taşınmaz Tahsisi Yapılan Dernek ve Vakıflar

Tahsisen Verilen Kurum	Meclis		Encümen		Tahsis Süresi
	Tarih	Sayı	Tarih	Sayı	
… VAKFI	16.10.2014	329	17.03.2015	211	25 YIL SÜRELİ
… DERNEĞİ	15.06.2016	290	YOK		25 YIL SÜRELİ
… VAKFI	16.06.2017	389	YOK		10 YIL SÜRELİ
… ODALARI BİRLİĞİ	09.11.2016	561	15.12.2016	6050	10 YIL SÜRELİ
… DERNEĞİ	11.01.2017	25	07.02.2017	272	10 YIL SÜRELİ
… DERNEGI.	09.11.2016	559	YOK		25 YIL SÜRELİ
… DAĞITIM A.Ş.	14.01.2015	24	05.02.2015	135	10 YIL SÜRELİ
… FEDERASYONU	12.03.2015	230	YOK		15 YIL SÜRELİ

Kamu idaresi cevabında; "5393 Sayılı kanunun 75. maddesi kapsamında işlemlerin yapıldığını beyan etmekte ve bu kapsamda Sayıştay Raporunda irdelenen sekiz adet ortak hizmet protokolü incelenmesinde;

1- 16.10.2014 tarih 329 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Vakfına yapılan taşınmaz tahsis işlemi; Vakfa Bakanlar Kurulu kararıyla vergi muafiyeti verildiği ve ortak hizmet projesi imzalandığı ve de 5216 sayılı kanunun 7/v maddesine göre belediyenin görev alanında olduğu belirtilmiştir

www.balioglu.net

2- 15.06.2016 tarih 290 sayılı Belediye Meclisi kararı ile .. Derneği'ne yapılan taşınmaz tahsis işlemi; ... Derneğin kamu yararına çalışma statüsünün bulunduğunu ve bu tahsis işleminin ortak hizmet projesi kapsamında olduğunu ve de 5216 sayılı kanunun 7/v ve 7/n maddesine göre belediyenin görev alanında olduğu belirtilmiştir

3- 09.11.2016 tarih 559 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Derneği'ne yapılan taşınmaz tahsis işlemi; Bu işlemin 5393 sayılı kanunun 75/c maddesine göre ortak hizmet projesi kapsamında bulunduğu ve Derneğin kamu yararına çalışma statüsü bulunmadığından Erzurum Valiliğinden 06.04.2017 tarih ve 6421 sayılı yazı ile olur alındığı ve de 5216 sayılı kanunun 7/v maddesine göre belediyenin görev alanında olduğu belirtilmiştir

4- 11.01.2017 tarih ve 25 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Derneği'ne yapılan taşınmaz tahsis işlemi; ... Derneğin kamu yararına çalışma statüsünün bulunduğunu ve bu tahsis işleminin ortak hizmet projesi kapsamında olduğunu ve de 5216 sayılı kanunun 7/v maddesine göre belediyenin görev alanında sayıldığını belirtilmiştir.

5- 09.11.2016 tarih 561 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Odalar Birliğine yapılan taşınmaz tahsis işlemi; Bu işlemin ... Odalar Birliğinin bir kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olduğundan 5393 sayılı kanunun 75/d maddesine göre yapıldığını aynı zamanda ortak hizmet projesinin imzalandığı belirtilmiştir.

6- 12.03.2015 tarih ve 230 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Federasyonuna ve yapılan taşınmaz tahsis işlemi; Bu işlemin ... 5393 sayılı kanunun 75/d maddesine göre yapıldığı belirtilmiştir.

7- 14.01.2015 tarih 24 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Anonim Şirketine yapılan taşınmaz tahsis işlemi; Bu işlemin ... 5393 sayılı kanunun 75/d maddesine göre TEİAŞ/TEDAŞ isimli kamu kuruluşuna yapıldığı ve bu taşınmaz yerinin otobüs terminaline hizmet veren bir trafo belirtilmiştir.

8- 16.06.2017 tarih 389 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Vakfına yapılan taşınmaz tahsis işlemi; Bu işlemin 5393 sayılı kanunun 75/c maddesine göre ortak hizmet projesi kapsamında bulunduğu ve Vakfın vergi muafiyeti bulunmadığından Erzurum Valiliğinden 09.05.2019 tarih ve 11603 sayılı yazı ile olur alındığı ve de 5216 sayılı kanunun 7/v maddesine göre belediyenin görev alanında olduğu belirtilmiştir

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında taşınmaz tahsisi yaptığı vakıf ve derneklerle ilgili olarak 5393 Sayılı kanunun 75. maddesine atıfta bulunmuştur. Bu bağlamda;

1- 16.10.2014 tarih 329 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Vakfıyla imzalanan protokol, ortak hizmet projesi ve ayrıca vakfın vergi muafiyetinin olmasından dolayı kamu idaresinin vermiş olduğu cevap yerinde bulunmuştur.

2- 15.06.2016 tarih 290 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Derneği'ne yapılan taşınmaz tahsis işlemi mevzuata aykırı olarak 5393 sayılı Kanunu'nun 75/d maddesine göre yapılmıştır. Zira 75/d maddesine göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir. Mezkûr dernek ise herhangi bir kamu kurum veya kuruluşu değildir. Ayrıca bu taşınmaz tahsisine ilişkin protokol bulunmamakta meclis kararına istinaden imzalanması gereken herhangi bir anlaşma bulunmamaktadır.

3- 09.11.2016 tarih 559 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Derneği'ne yapılan taşınmaz tahsis işlemine ilişkin protokol bulunmamaktadır. Meclis kararı 5393 sayılı Kanunun 75/c maddesine göre alınmış fakat maddenin öngörmüş olduğu ortak hizmet projesine ilişkin spesifik bir teklifin olmadığı ve karşılıklı edimlerin belirlenmediği genel ifadelerle geçiştirildiği ve bu nedenle ortada herhangi bir hizmet projesinden bahsetmenin mümkün olmadığı görülmüştür.

4- 11.01.2017 tarih ve 25 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Derneği'ne yapılan taşınmaz tahsis işlemi mevzuata aykırı olarak 5393 sayılı Kanunu'nun 75/d maddesine göre yapılmıştır. Zira 75/d maddesine göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir. Mezkûr dernek ise herhangi bir kamu kurum veya kuruluşu değildir. Ayrıca bu taşınmaz tahsisine ilişkin protokol bulunmamakta meclis kararına istinaden imzalanması gereken herhangi bir anlaşma bulunmamaktadır.

5- 09.11.2016 tarih 561 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Odaları Birliği'ne yapılan taşınmaz tahsis işlemi mevzuata aykırı olarak 5393 sayılı Kanunu'nun 75/d maddesine göre yapılmıştır. Zira 75/d maddesine göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir. Mezkûr Odalar Birliği ise herhangi bir kamu kurum veya kuruluşu değildir. Ayrıca ortak hizmet projesinin imzalandığı belirtilmiştir. Oysaki 75/d

www.balioglu.net

maddesi ortak hizmet projesi öngörmemekle birlikte taşınmaz tahsisine ilişkin protokol bulunmamakta meclis kararına istinaden imzalanması gereken herhangi bir anlaşma bulunmamaktadır.

6- 12.03.2015 tarih ve 230 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Federasyonu'na yapılan taşınmaz tahsis işlemi mevzuata aykırı olarak 5393 sayılı Kanunu'nun 75/d maddesine göre yapılmıştır. Zira 75/d maddesine göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir. Mezkûr ... Federasyonu ise herhangi bir kamu kurum veya kuruluşu değildir.

7- 14.01.2015 tarih 24 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Dağıtım AŞ'ye yapılan taşınmaz tahsis işlemi ... Dağıtım AŞ nin kamu kurum veya kuruluşu statüsü olduğundan kamu idaresinin vermiş olduğu cevap yerinde bulunmuştur.

8-16.06.2017 tarih 389 sayılı Belediye Meclisi kararı ile ... Vakfı'na yapılan taşınmaz tahsis işlemi mevzuata aykırı olarak 5393 sayılı Kanunu'nun 75/c maddesine göre yapılmıştır. Zira 75/c maddesine göre "Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir" denilmektedir. Oysa Kamu İdaresi cevabında bu olurun **09.05.2019** tarih ve 11603 sayılı yazı ile henüz istendiğini beyan etmektedir. Ayrıca taşınmaz tahsis işlemine ilişkin protokol bulunmamaktadır. Bunun yanında maddenin öngörmüş olduğu ortak hizmet projesine ilişkin spesifik bir teklifin olmadığı ve karşılıklı edimlerin belirlenmediği genel ifadelerle geçiştirildiği ve bu nedenle ortada herhangi bir hizmet projesinden bahsetmenin mümkün olmadığı görülmüştür.

BULGU 5: Noter Onaysız Bir Şekilde Alacakların Temlik Edilmesi

Büyükşehir tarafından yapılan ödemelerde alacağını temlik eden firmaların alacak temliknamelerinin noter onaylı olması gerektiği halde noter onaysız bir şekilde belediye tarafından kabul edilerek ödemenin yapıldığı anlaşılmıştır.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin Ödemenin Kimlere Yapılacağı başlıklı 7 nci maddesinde;

" (*1) Ödeme; gerçek kişilerde alacaklıya veya duruma göre vekiline, velisine, vasisine veya mutemedine; alacaklının ölümü halinde varislere; tüzel kişilerde ise kanuni temsilcilerine veya bunların tayin ettikleri vekillere; kayyım tayinini gerektiren durumlarda kayyıma yapılır.*

www.balioglu.net

(2) Ödemenin yapılacağı kişi aşağıda belirtilen belgelere göre tespit edilir:

...

g) Herhangi bir alacağı temellük eden kişilere yapılacak ödemelerde, noterce onaylanmış alacak temliknamesi.

...” denilerek ödemenin yapılacağı kişilerin tespit edilebilmesi için alacak temliknamelerin noter onaylı olması şartı getirilmiştir.

Bu bağlamda Belediyede yapılan denetim ve incelemeler neticesinde 28 adet ödemeye ilişkin toplam 19.705.493,86 TL'lik tutarla ilgili olarak alacağın temlikinin noter onaylı olması gerektiği halde noter onaysız bir şekilde mevzuata aykırı olarak alacağın temlik edildiği ve ödemelerin bu şekilde gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "6098 Sayılı Türk Borçlar Kanununun 184. maddesine göre "Alacağın devrinin geçerliliği, yazılı şekilde yapılmış olmasına bağlıdır" hükmüne atıfta bulunmuş ve Doktrinde ve içtihatta sözleşme şekilleri ile ilgili açıklamalara başvurmuştur:

"Yapılış tarzına göre şekil türleri genel olarak; sözlü şekil, nitelikli yazılı şekli de içeren yazılı şekil, resmi şekil, belirli bir sicile tescil (resmi tescil) ve ilan olmak üzere beşe ayrılır. (Tekinay / Akman / Burcuoğlu / Altop, a.g.e., s. 112.) Yasa bazen bir hukuki işlemin yazılı şekle bağlı olduğunu belirtmekle yetinmemekte, yazılı şekle müdahalede bulunmak suretiyle yazılı işlemin bir takım vasıfları da taşıması gerektiğini belirtmektedir. İşte böyle bir müdahalenin var olup olmamasına göre yazılı şekil; (1) "Basit (adi) yazılı şekil" ve (2) "Nitelikli (vasıflı) yazılı şekil olmak üzere iki çeşittir. (9 Kılıçoğlu, a.g.e., s. 108; Yıldırım, a.g.e., s. 84.) Resmi şekil, kanun tarafından görevlendirilmiş kişiler vasıtasıyla ve kanun tarafından belirtilmiş olan yöntemlerle gerçekleştirilen şekildir. 07.10.1953 tarihli ve 8/7 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında vurgulandığı üzere resmi şekilden maksat tarafların hakiki iradelerini tam olarak görevli memur huzurunda (noterde) beyan etmeleridir. (Kocayusufpaşaoğlu / Hatemi / Serozan / Arpacı, a.g.e., s.)"

Daha sonra yukarıdaki açıklamalara istinaden "alacağın temliki" nin sadece yazılı şekle tabi olduğunu ve noter tasdikine tabi olmadığını bu nedenle hukuka aykırı herhangi bir husus bulunmadığını" beyan etmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında alacağın temliki ile ilgili genel hükümler içeren Borçlar Kanunu'nun 184. maddesindeki; *"Alacağın devrinin geçerliliği, yazılı şekilde yapılmış olmasına bağlıdır."* hükmüne atıf yapmıştır.

Hükümlerinin mahiyeti itibariyle herkese veya her olaya uygulanması mümkün olan kanunlara genel kanun denilmektedir. Buna mukabil belli kişilere veya belli olaylara uygulanan kanunlara ise özel kanun denmektedir. Örneğin Medeni Kanun genel nitelikli bir kanundur ve içerisinde (56 ve 100. maddeler arasında) dernekleri de düzenlemektedir. Ancak dernekler, özel bir kanun olan 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile de düzenlenmektedir.

Bu bağlamda Borçlar Kanunu genel hükümleri içeren bir düzenlemedir ve alacağın temliki ile ilgili genel hükümleri içermektedir. Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği de Kamu Hukuku sistematiği içerisinde yer alan ve Mahalli İdarelerde yapılacak olan alacağın temliki işlemlerini düzenlemektedir ve burada yer alan hükümler genel hükümlerle çelişmemektedir. Ve ayrıca Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği alacağın temliki hususunda Kamu Hukuku bağlamında özel düzenlemeler içermektedir. Dolayısıyla Mahalli İdareler açısından alacağın temliki işlemlerinde bu özel düzenleme bağlayıcı olacaktır.

Bu çerçevede Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin Ödemenin Kimlere Yapılacağı başlıklı 7 nci maddesinde ödemenin yapılacağı kişilerin tespit edilebilmesi için alacak temliknamelerin noter onaylı olması şartı getirilmiştir. Bu husus kimin borçlu kimin alacaklı olduğunu ortaya koymak ve idareleri sorumluluktan kurtarmak için yapılan bir düzenlemedir.

Sonuç olarak Büyükşehir tarafından yapılan toplam 19.705.493,86 TL lik ödemeye ilişkin olarak alacağını temlik eden firmaların alacak temliknamelerinin noter onaylı olması gerektiği halde noter onayı olmadan temliklerin kabul edilerek ödemelerin gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

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

BİLANÇO (01.01.2018-31.12.2018)					
AKTİF		**2018 YILI**	**PASİF**		**2018 YILI**
1	**DÖNEN VARLIKLAR**	**125.448.882,39**	3	**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**338.259.177,51**
10	**HAZIR DEĞERLER**	**45.080.147,79**	30	**KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**0,00**
102	BANKA HESABI	44.717.589,32	300	BANKA KREDİLERİ HESABI	0,00
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-190.885,11	32	**FAALİYET BORÇLARI**	**265.184.323,11**
109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	553.443,58	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	265.184.323,11
12	**FAALİYET ALACAKLARI**	**9.904.496,91**	33	**EMANET YABANCI KAYNAKLAR**	**52.956.971,05**
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	8.100.225,35	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	15.749.895,82
122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	166.667,11	333	EMANETLER HESABI	37.207.075,23
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.637.604,45	36	**ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER**	**12.924.345,35**
13	**KURUM ALACAKLARI**	**49.761.578,87**	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	12.114.134,03
132	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	49.761.578,87	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	777.785,68
14	**DİĞER ALACAKLAR**	**994.347,91**	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	32.425,64
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	994.347,91	37	**BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**7.193.538,00**
15	**STOKLAR**	**6.461.656,19**	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	7.193.538,00
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	6.461.656,19	38	**GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI**	**0,00**

www.balioglu.net

16	**ÖN ÖDEMELER**	**968.627,86**	381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	968.627,86	4	**UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**1.544.663.488,30**
19	**DİĞER DÖNEN VARLIKLAR**	**12.278.026,86**	40	**UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	**1.076.391.857,46**
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	12.278.026,86	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	1.076.391.857,46
20	**DURAN VARLIKLAR**	**1.628.165.917,86**	47	**BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	**147.828.841,50**
23	**KURUM ALACAKLARI**	**2.300.823,00**	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	147.828.841,50
232	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	2.300.823,00	48	**GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI**	**320.442.789,34**
24	**MALİ DURAN VARLIKLAR**	**83.818.614,79**	481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	320.442.789,34
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	30.356.770,70	5	**ÖZ KAYNAKLAR**	**-129.307.865,56**
241	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	53.461.844,09	50	**NET DEĞER**	**235.594.495,75**
25	**MADDİ DURAN VARLIKLAR**	**1.542.046.480,07**	500	NET DEĞER HESABI	235.594.495,75
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	136.832.167,57	57	**GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI**	**114.323.206,79**
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	1.221.208.043,24	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	114.323.206,79
252	BİNALAR HESABI	276.985.172,87	58	**GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI**	**-319.801.216,39**
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	39.272.444,26	580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-319.801.216,39
254	TAŞITLAR HESABI	64.984.273,97	59	**DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI**	**-159.424.351,71**
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	22.000.985,02	591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-159.424.351,71
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-223.880.710,72			

www.balioglu.net

258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	4.644.103,86			
260	HAKLAR HESABI	5.351.560,76			
264	ÖZEL MALİYETLER HESABI	35.252,50			
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-5.386.813,26			
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	24.324.225,79			
299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-24.324.225,79			
	AKTİF TOPLAMI	**1.753.614.800,25**		**PASİF TOPLAMI**	**1.753.614.800,25**
9	**NAZIM HESAPLAR**	**98.280.649,90**		**NAZIM HESAPLAR**	**98.280.649,90**
91	**NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI**	**65.761.624,97**		**NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI**	**65.761.624,97**
910	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	65.761.624,97	911	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	65.761.624,97
92	**TAAHHÜT HESAPLARI**	**32.519.024,93**		**TAAHHÜT HESAPLARI**	**32.519.024,93**
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	32.519.024,93	921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	32.519.024,93
	GENEL TOPLAM	**1.851.895.450,15**		**GENEL TOPLAM**	**1.851.895.450,15**

www.balioglu.net

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU		
Hes No	**Gelirin Türü**	**2018 YILI**
600.01	Vergi Gelirleri	6.062.7 65,19
600.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.142.5 44,75
600.04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.478.0 05,63
600.05	Diğer Gelirler	586.871.4 78,60
600.06	Sermaye Gelirleri	153.761.5 22,34
	GELİRLER TOPLAMI	**781.316.3 16,51**
Hes No	**Giderin Türü**	**2018 YILI**
630.01	Personel Giderleri	124.661.8 86,19
630.02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.653.1 85,66
630.03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	202.466.0 61,09
630.04	Faiz Giderleri	345.404.1 12,69
630.05	Cari Transferler	6.082.4 97,59
630.06		
630.07	Sermaye Transferleri	
630.12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	32.0 20,00
630.13	Amortisman Giderleri	96.291.8 46,56
630.14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	158.989.2 02,40
630.99	Diğer Giderler	159.8 56,04
	GİDERLER TOPLAMI	**940.740.6 68,22**
FAALİYET SONUCU		**-159.424.351,71**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Yeni yapılan Kiralamalarda bu hususa dikkat

			edilmeye başlanmıştır.
775 Sayılı Gecekondu Kanunu Gereğince Kurulması ve Kullanılması Gereken Fonun Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Fon Hesabı açılmıştır.
Sosyal Denge Sözleşmesinde Belirlenen Sosyal Denge Tazminatının Yasal Sınırı Aşması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Sosyal Denge Sözleşmesinde yasal üst limit tutarına uyulmuştur.
Belediye Zabıta Memurluğu Kadrosuna Mevzuata Aykırı Olarak Atama Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Zabıta Memurluğu Kadrosuna Mevzuata Aykırı Olarak Atama yapılmamıştır.
İç Denetim Faaliyetinin Yürütülmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	İç Denetim faaliyetleri henüz hayata geçirilmemiştir. İç kontrol değerlendirilmesinde de bu durum ifade edilmiştir.
Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde 2 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

www.balioglu.net

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **50**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **50**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **51**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **51**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **51**

6. **DENETİM BULGULARI** **53**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ölçülebilir Nitelikte Olmayan Performans Göstergeleri 58

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Hedeflerin Zaman Çerçevesi Belli Olma Özelliğini Taşımaması

2. Stratejik Planda İzleme ve Değerlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi

3. Stratejik Planda Maliyet Tablosuna ve Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

4. Stratejik Planda Stratejiler Bölümüne Yer Verilmemesi

5. Stratejik Planın Ölçülebilirlik Kriterine Uygun Olmaması

6. Performans Programında Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Uygun Olmaması

7. Faaliyet Raporunun Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması

8. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine İlişkin Veri Kayıt Sisteminin Bulunmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 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.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

Denetimler sonucunda, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin performans yönetim sisteminde bazı aksaklık ve eksiklikler tespit edilmiştir. Söz konusu aksaklık ve eksikliklere özet olarak "Genel Değerlendirme" bölümünde, detaylı olarak da "Denetim Bulguları" bölümünde yer verilmiştir.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı Performans Denetimi kapsamında Erzurum Büyükşehir Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planını zamanında hazırladığı ancak söz konusu planda Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na aykırı bir şekilde İzleme Değerlendirme ve Stratejiler Bölümü ile Maliyet ve Kaynak Tablolarına yer verilmediği, yer verilen stratejik hedeflerin ise zaman çerçevesi belli olma özelliğini taşımadığı görülmüştür.Erzurum Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında, stratejik amaçları gerçekleştirmek için belirlenen stratejik hedeflerin tamamının ilgili

www.balioglu.net

olduğu düşünülmektedir. Söz konusu hedefler ölçülebilirlik kriteri açısından değerlendirmeye tabi tutulmuş, hedeflerin tamamının ölçülebilir olmadığı, ölçülebilir olmayan bu hedefler için ölçülebilir performans göstergelerine de yer verilmediği görülmüştür.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı Performans Programı incelendiğinde; programın zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı görülmüştür. Yapılan incelemeler neticesinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Performans Programı'nda yer verilen 25 adet performans göstergesinin ölçülebilir nitelikte olmadığı görülmüştür.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Faaliyet Raporu zamanında yayımlanmış olmasına rağmen söz konusu Raporun ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür. Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Faaliyet Raporunda, "Kurumsal Performans Değerlendirme Raporu" başlığı altında idarenin performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmediğinden, Faaliyet Raporu tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine göre değerlendirmeye tabi tutulamamıştır.

www.balioglu.net

Faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik riskleri tespit edecek, yıl içindeki değişiklikleri takip ederek kontrolünü sağlayacak, belgelenmiş prosedürleri olan, üst yönetim tarafından onaylanmış sorumluların ve sorumluluklarının belirlendiği veri kayıt sistemi kurulmadığından, veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler açısından değerlendirmede bulunulamamıştır.

Hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla Faaliyet Raporunun Performans Programıyla ve dolayısıyla Stratejik Planla ilgisinin kurulması ve hedeflere yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının tümünün ölçülebilmesi, raporlanabilmesi için veri kayıt sistemlerinin kurulması performans yönetim sisteminin işlemesini sağlayacaktır.

Stratejik Planlama belgeleri kamuda hesap verebilirlik mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesinin araçlarıdır. Stratejik Planların izleme faaliyetleri performans göstergeleri üzerinden gerçekleşeceğinden bu göstergelerin hedefle uyumlu ve ölçülebilir olması gerekmektedir.

Belirlenmiş amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik gelişmelerin ve faaliyetlerin izlenmesi; bu doğrultuda hedeflere ulaşma ya da ulaşamama durumlarının ve ulaşamama durumunun sebeplerinin tespiti yapılarak önlemler alınması sağlanmalıdır.

Stratejik Plan, Performans Program ve Faaliyet Raporu hazırlanırken sistematik olarak takibinin nasıl yapılacağının belirlenmesi ve bu sürecin üst yönetim tarafından sahiplenildiğinin kurum çalışanlarına hissettirilmesi önemlidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Hedeflerin Zaman Çerçevesi Belli Olma Özelliğini Taşımaması

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'nda yer verilen stratejik hedeflerin, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na aykırı bir şekilde, zaman çerçevesi belli olma özelliğini taşımadıkları görülmüştür.

26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Stratejik planların hazırlanması" başlıklı 9 uncu maddesinde; kamu idarelerinin stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e, Kılavuza ve Müsteşarlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlaması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen yönetmelik hükümlerine dayanılarak, DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) tarafından Haziran 2006 tarihinde güncel 2 nci sürümü yayımlanan Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmıştır. Söz konusu kılavuzun amacı stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsam ve içeriği konusunda genel bir çerçeve sunmaktır. Kamu idareleri, ortaya konan ana ilkelere ve kılavuzun genel yapısına bağlı kalmakla birlikte, ana ve alt başlıkları kendi özelliklerini de dikkate alarak şekillendireceklerdir.

Kılavuza göre hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.

Stratejik hedeflerin taşıması gereken özellikler şunlardır:

- ✓ Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.
- ✓ Ölçülebilir olmalıdır.

www.balioglu.net

- ✓ İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalıdır.
- ✓ Sonuca odaklanmış olmalıdır.
- ✓ Zaman çerçevesi belli olmalıdır.

Kamu kurumları orta ve uzun vadeli hedeflerini gerçekleştirmek için mevzuatta öngörüldüğü üzere stratejik plan hazırlamaları gerekmektedir. İlgili idareler ulaşmak istedikleri hedefleri zaman çerçevesini oluşturarak stratejik planlarında belirtirler. Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planını oluşturduğu ve stratejik hedeflerini belirlediği; fakat stratejik plan içerisinde belirtilen hedeflerin yıllar itibariyle hangi noktaya ulaşılmak istendiğini belirtmediği görülmüştür. Kılavuza göre hedefler, istenilen sonuçlara ne kadar zamanda ulaşılabileceğini yanıtlayacak nitelikte olmalıdır. Hedeflerin zaman çerçevesinin belirtilmemesi nedeniyle, stratejik plan dönemi içinde herhangi bir yılda hedefin ne kadarına ulaşıldığını tespit etme imkanı bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak stratejik planla ilgili olarak bir ölçüm ve değerlendirme yapmanın mümkün olmadığı düşünülmektedir

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde zaman çerçevesi belirtilerek hazırlanacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde zaman çerçevesi belirtilerek hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Stratejik Planda İzleme ve Değerlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'nda Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na aykırı bir şekilde, "İzleme ve Değerlendirme" bölümüne yer verilmediği görülmüştür.

Kılavuza göre kamu idarelerinin hazırlayacakları stratejik planda yer vermesi gereken başlıklardan biri de "İzleme ve Değerlendirme" bölümüdür. İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir. Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı

mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur.

İzleme, yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. İzleme raporları objektif olmalıdır. İlerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konular da rapor edilmelidir.

Performansın izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir.

Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır.

İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili olarak gerçekleştirilebilmesi, uygulama aşamasına geçmeden önce stratejik planda ortaya konulan hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilmesini gerektirir.

İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasında gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır.

www.balioglu.net

Yukarıda bahsi geçen kılavuz hükümlerine aykırı bir şekilde, Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'nda izleme ve değerlendirme bölümüne yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde izleme ve değerlendirme bölümüne yer verilerek hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde izleme ve değerlendirme bölümüne yer verilerek hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

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

Stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan maliyet tablosu ve kaynak tablosunun Kurumun stratejik planında yer almadığı görülmüştür.

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

Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü maliyet ve kaynak ihtiyacını belirlemeli, hedeflere ait toplam maliyet ve kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır. Ancak bu unsurlara Stratejik Planda yer verilmemiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde maliyet tablosuna ve kaynak tablosuna yer verilerek hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde maliyet tablosuna ve kaynak tablosuna yer verilerek hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Stratejik Planda Stratejiler Bölümüne Yer Verilmemesi

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'nda Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na aykırı bir şekilde, stratejilere yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre kamu idarelerinin hazırlayacakları stratejik planda yer vermesi gereken başlıklardan biri de "Stratejiler" bölümüdür. Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir. Strateji

ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.

Kılavuza göre stratejiler, amaç ve hedeflere ulaşılması için bir nev'i yol haritasıdır. Bu bağlamda yapılan incelemede Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'nda stratejilere yer verilmediği tespit edilmiştir. Bu sebeple amaç ve hedeflerle stratejilerin uyumu kontrol edilememiştir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde stratejiler bölümüne yer verilerek hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde stratejiler bölümüne yer verilerek hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Stratejik Planın Ölçülebilirlik Kriterine Uygun Olmaması

www.balioglu.net

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi Stratejik Planı'nın ölçülebilirlik kriterine uymadığı sonucuna varılmıştır.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre stratejik hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ölçülebilir olması gerekmektedir. Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmediği durumlarda ise stratejik planda hedefe yönelik miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ölçülebilir 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.

Bu bağlamda yapılan incelemede, amaçla ilgili olduğu düşünülen 76 stratejik hedefin tamamı ölçülebilirlik kriteri açısından değerlendirmeye tabi tutulmuş, söz konusu hedeflerin tamamının ölçülebilir olmadığı, ölçülebilir olmayan bu hedefler için ölçülebilir performans göstergelerine de yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama Kılavuzu'na uygun bir şekilde ölçülebilirlik kriterine uygun olarak hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin yeni Stratejik Planının, Kamu İdareleri Stratejik Planlama

Kılavuzu'na uygun bir şekilde ölçülebilirlik kriterine uygun olarak hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 6: Performans Programında Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Uygun Olmaması

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Performans Programı'nda yer alan bazı performans göstergelerinin ölçülebilirlik kriterine uygun olmadığı görülmüştür.

05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında; idareler tarafından hazırlanacak performans programlarının, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'e, Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne ve Maliye Bakanlığı'nca performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olması gerektiği açıkca ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda adı geçen Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre, Performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri belirlenir. Performans göstergeleri;

• performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir,

• ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır,

• hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,

• verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olmalıdır.

Yapılan incelemeler neticesinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Performans Programı'nda yer verilen ve aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilen 25 adet performans göstergesinin ölçülebilir nitelikte olmadığı görülmüştür.

Tablo 1: Ölçülebilir Nitelikte Olmayan Performans Göstergeleri

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
Hedef 1.3 Stratejik yönetim sistemini	Süreç yönetim sisteminin sağlanması

etkinleştirmek.	Kurumun yasal yükümlülükleri gereği hazırlaması gereken raporları konsolide edilmesi.
	Kurumsal kapasitenin arttırılmasına yönelik araştırma ve uygulamaların yapılması
Hedef 1.4. Mali Yönetim ve Raporlama Sistemini Geliştirmek.	Risk esaslı ön mali kontrol sisteminin etkin hale getirilmesi
	Gider yönetim sisteminin etkin hale getirilmesi .
	Gelir yönetimi sisteminin etkin hale getirilmesi.
	İnternet üzerinden tahsilata olanak sağlayan e-belediye sisteminin aktif hale getirilmesi.
	İcrada takip edilen alacakların tahsilatının gerçekleştirilmesi
Hedef 1.5.Hizmet alanlarımızla ilgili doğru bilgiye hızlı ve güvenli erişimi sağlamak.	Erzurum coğrafi bilgi sistemlerinin tabanlı yazılımının hazırlanması.
	Kurumsal mail kullanımına geçilmesi.
Hedef 1.6. Teknolojik kapasitenin geliştirilmesi ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamak.	Mevcut yazılımlarla ilgili personele bilgi verilmesi.
Hedef 1.7. Sistem donanım ve yazılım altyapısını iyileştirmek	Sistem donanım ve altyapısının kuvvetlenip, sadeleştirme ve yedek yapmak.
Hedef 1.8. Bilgi ve haberleşme sistemlerinin hizmet seviyesini geliştirmek.	Kullanılan yazılımının bilgi amaçlı entegrasyonunun sağlanması.
Hedef 1.16. Araçların ve makinelerin verimliliğini arttırmak.	Araç yedek parçalarının stoklanması
	Et entegre makine işletme ve ikmal yönetim sisteminin devamlılığı
Hedef 2.2 Altyapı çalışmalarını etkin ve verimli bir şekilde yürüterek kentsel altyapı hizmetlerini koordinasyon içerisinde yerine getirmek.	Altyapı yatırımlarını kent bilgi sistemine aktarmak.
Hedef 2.5 Şehrin ve şehirlinin yaşam standardını yükseltebilecek fiziksel ve sosyo-mekânsal düzenlemeleri yaparken, planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararını esas almak.	Erzurum İl Haritasının güncelleştirilerek hazırlanması.
Hedef 2.7.Kent Bilgi ve Coğrafi Bilgi Sistemlerini kurmak.	Numarataj Bilgi Sisteminin İlçe Belediyeleri ile bira araya gelerek tek bir sistem üzerinden çalışma sağlamak.
	Mekansal Adres Kayıt Sistemi Projesi'nin uygulamaya alınması, yürütülmesi ve koordinasyonun sağlanması çalışması.
	Merkezi veritabanını geliştirme çalışması
Hedef 5.5. İl sınırlarımızda modern ve çağdaş otogar hizmeti sunmak.	Ulaşım hizmeti için otogarları engelli ulaşımına uygun hale getirmek.
	Otogarların sürekli denetimlerini sağlamak.
Hedef 7.2 .Yangın ve tabii afetlerde vatandaşlarımızın hizmetine güvenli, süratli ve ekonomik bir şekilde ulaşmak, can ve mal güvenliğini tehdit eden unsurlara kısa sürede müdahale edebilecek organizasyonlar geliştirmek.	Binaların ve işyerlerinin yangın ve güvenlik yönünden denetlenmesi
Hedef 9.3.Kırsal Kalkınma.	Kırsal alanda veri bankasının oluşturulması ve entegre edilmesi.
	Kırsal alanda yerleşim planı yapılması.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin 2019 yılı Performans Programının, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkındaki Yönetmelik hükümleri çerçevesinde göstergelerin ölçülebilirlik kriterine uygunluğu dikkate alınarak hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin 2019 yılı Performans Programının, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkındaki Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, göstergelerin ölçülebilirlik kriterine uygunluğu dikkate alınarak hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 7: Faaliyet Raporunun Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Faaliyet Raporu'nun mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun "Faaliyet Raporları" başlıklı 41 inci maddesinin 5 inci fıkrasında;

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

Denilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18 inci maddesi c/2 bendinde, faaliyet raporlarında , "performans bilgileri" başlığı altında idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl performans hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Ancak Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Faaliyet Raporu'nda, "Kurumsal Performans

Değerlendirme Raporu" başlığı altında idarenin performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmediği görülmüştür. Bu durum faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün yapılamamasına neden olmuştur. Dolayısıyla, Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuş ve dolayısıyla ölçüm yapmaya imkan sağlayacak bir bilgi tabanı oluşmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin 2019 yılı Faaliyet Raporunun, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin 2019 yılı Faaliyet Raporunun, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 8: Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine İlişkin Veri Kayıt Sisteminin Bulunmaması

Erzurum Büyükşehir Belediyesinde faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin veri kayıt sisteminin olmadığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre faaliyet raporunun yayımlanmasından önce idarenin yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenli olarak izlemesi ve hedefler temelinde performansını ölçüyor olması gerekmektedir. Veri kayıt sistemi bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Herhangi bir performans hedefi veya göstergeye ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün nasıl yapılacağının belirlenmiş olması gerekir.

Performans hedeflerinin ulaştığı sonuçlar raporlansa da performansa esas kaynak veri incelendiğinde resmi belgeler üzerinden doğrulama yapılamamıştır. Veri doğruluğuna ilişkin teyit mekanizması geliştirilmemiştir.

Faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik riskleri

www.balioglu.net

tespit edecek, yıl içindeki değişiklikleri takip ederek kontrolünü sağlayacak belgelenmiş prosedürleri olan bir sistem kurulmamıştır.

İdarenin veri kayıt sistemi bulunmadığından performans bilgisinin raporlanmasında kullanılan sistemlerin değerlendirilmesinde bu sistemlerin tam ve doğru veri üretip üretmediği, veri sistemlerinin güvenilirliği, veri sistemleri üzerinde etkin ve risklere uygun iç kontroller oluşturup oluşturmadığı denetlenememiştir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyenin 2019 Yılı Faaliyet Raporunun, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin veri kayıt sistemine göre hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin 2019 Yılı Faaliyet Raporunun, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin veri kayıt sistemine göre hazırlanacağı ifade edildiğinden, bulgunun sonraki yıl denetimlerde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

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

www.balioglu.net