T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

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

GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **46**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 13
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 13
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 13
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 14
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 15
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 16
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 18
9. EKLER 38

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Kurumun Personel Yapısı Tablosu 5
Tablo 2:Kurumun Ortağı Olduğu Şirketler ve Ortaklık Payları Tablosu 5
Tablo 3:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu 6
Tablo 4:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu 7
Tablo 5:Kurumun 2018 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu 8
Tablo 6:Kurumun 2018 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu 8
Tablo 7:Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülükler Tablosu 9
Tablo 8:Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Alacak Tablosu 10

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

GAGEV: Gaziantep'i Geliştirme Vakfı

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Hibe Edilen Bitüm Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Gelir Tahakkuklarının Zamanında Yapılmaması

2. Gelir Hesaplarının Mevzuata Aykırı Kullanılması

3. Belediye Taşınmazlarının İhale Olmaksızın Kiraya Verilmesi

4. Yurtdışı Görevlendirmelerde Organizasyon Hizmeti Alınması

5. Belediyenin Şirketine Devrettiği İşletmelerini Şirketin İhalesiz Üçüncü Kişilere Kiraya Vermesi ve Belediyenin Taşınmazlarını Takip Etmemesi

6. Kurumun Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmazlarını İhalesiz Olarak Belediye Şirketine Devretmesi

7. Parkomat Yerleri İhalesiz Bir Şekilde Belediye Şirketine Devredilmiştir ve Belediye Şirketi Tarafından Mevzuata Aykırı Olarak Üçüncü Kişiye Verilmiştir

8. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçilerin Belediye Şirketinde İstihdam Edilmeye Başlanılması Sonrası Sözleşmelerin Feshedilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1.Mevzuat ve Görevler

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan ve İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne; Belediyelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, belediye yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, belediye personelinin hizmet içi eğitimini

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

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

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,
- Coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık gibi temel hizmetler,
-Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları ile gıda bankacılığı gibi sosyal hizmetler,
-Yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini,
- Açıp ve işletmesi suretiyle her türlü sağlık tesisi sağlık tesisi,
- Mabetler ile kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını ve bu amaçla bakım ve onarım

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

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

-Her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak,
-Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak,

www.balioglu.net

-Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

-Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak,

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

-Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,

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

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

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

www.balioglu.net

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediye organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak sayılmıştır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un 12'nci maddesinde; Büyükşehir belediye meclisinin, büyükşehir belediyesinin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluştuğu, Büyükşehir belediye başkanının meclisin başkanı, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanlarının da meclisinin doğal üyesi olduğu; Kanun'un 16'ncı maddesinde belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluştuğu; 17 inci maddesinde ise, Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçileceği belirtilmiştir.

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.

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve

Standartlarına Dair Yönetmelik gereği Gaziantep Büyükşehir Belediyesine ayrılan kadro sayıları ile fiilen çalışan personel sayıları aşağıdaki gibidir;

Tablo 1:Kurumun Personel Yapısı Tablosu

Personel İstihdam Şekli	Norm Kadro Sayısı	Çalışan Sayısı
657(A-4 memur)	2683	659
Sözleşmeli 5393/49'ncu madde	-	102
Kadrolu İşçi	827	88
Geçici İşçi	-	-
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	3716

Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin ortağı olduğu şirketler aşağıdaki gibidir;

www.balioglu.net

Tablo 2:Kurumun Ortağı Olduğu Şirketler ve Ortaklık Payları Tablosu

Şirket	Ortaklık Payı (%)	Sermaye Tutarı (TL)
Gazibel Aş	99,824%	31.269.750,00
Gaski Enerji Aş	19,375%	387.500,00
Gaziağaç Aş.	99,996%	5.049.783,50
G.Danışmanlık Aş.	3,229%	387.500,00
Gazikonut Aş	96,961%	48.175.999,00
Gazikültür Aş	100,000%	9.666.000,00
Gaziulaş Aş.	99,090%	54.499.498,90

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin

toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren Meclis Kararıdır.

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

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

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

www.balioglu.net

Tablo 3:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu

HESAP ADI	2016 (TL)	2017 (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2018 (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
PERSONEL GİDERLERİ	57.026.438,82	58.923.428,90	3,33	69.916.398,55	18,66
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	7.929.067,47	8.107.193,77	2,25	9.181.494,61	13,25
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	367.974.944,03	427.152.463,31	16,08	498.015.589,98	16,59
FAİZ GİDERLERİ	64.683.385,19	144.345.028,44	123,16	167.233.239,98	15,86
CARİ TRANSFERLER	51.880.739,39	42.072.831,05	-18,90	47.649.230,34	13,25
SERMAYE GİDERLERİ	675.658.478,47	503.223.475,18	-25,52	570.876.258,49	13,44
SERMAYE TRANSFERLERİ	9.601.207,00	39.066.856,99	306,90	11.773.143,01	-69,86
BORÇ VERME	63.102.748,76	96.758.305,26	53,33	51.551.760,39	-87,69
TOPLAM	1.297.857.009,00	1.319.649.582,90	1,68	1.426.197.115,35	8,11

İdarenin son üç yıl bütçe gider gerçekleşmeleri incelendiğinde en dikkat çekici unsur

2018 yılı itibariyle Sermaye Transferlerindeki % 70' e yakın düşüştür. 2017 yılındaki % 25 düşüş de dikkate alındığında bu azalış %100' ü bulmaktadır. Bu düşüş belediye şirketlerine olan sermaye aktarımındaki azalıştan kaynaklanmaktadır.

Faiz giderleri, 2018 yılında bir önceki yıla göre % 15,86 oranında artmış, 2017' deki %123,16 artış da dikkate alındığında toplam faiz gideri 167.233.239,98 TL olarak gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinin toplam gider içindeki oranı %17,70 'i bulmaktadır.

Sermaye Giderleri 2017 yıllında % 25 oranında azalış göstermiştir. Her ne kadar bu gider kalemi 2018 yılında % 13,44 oranında artış gösterse de 2017 yılı rakamına ulaşamamıştır.

Tablo 4:Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu

HESAP ADI	2016 (TL)	2017 (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2018 (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
VERGİ GELİRLERİ	11.405.374,07	18.456.568,38	61,82	12.884.161,72	-30,19
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	60.545.588,17	81.535.336,75	34,67	107.863.023,84	32,29
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	25.467.953,34	23.752.430,57	-6,74	19.726.098,67	-16,95
DİĞER GELİRLER	509.198.756,27	638.568.242,25	25,41	758.479.879,99	18,78
SERMAYE GELİRLERİ	109.251.196,84	348.600.252,18	219,08	427.272.278,77	22,57
RED VE İADELER (-)	956.114,51	18.751.002,55	1861,17	0	-100
TOPLAM	716.430.580,31	1.129.663.832,68	57,68	1.326.225.442,99	17,4

Vergi gelirleri 2016 ve 2017 yıllarında belirgin olarak artarken 2018 yılında % 30,19 düşüş kaydetmiştir. Bunun nedeni harç gelirlerindeki düşüştür.

Sermaye gelirleri, diğer bir ifadeyle taşınmaz satışından elde edilen gelirler 2017 yılında ise bir önceki yıla göre % 219, 08 oranında artmıştır. 2018 yılında ise bu rakam % 22,57 olarak gerçekleşmiş ve Bütçe Gelirlerinin % 32' sine ulaşmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 5:Kurumun 2018 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

HESAP ADI	2018 BÜTÇE TAHMİNİ	2018 GERÇEKLEŞEN GİDER	2018 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GİDERE ORANI (%)
PERSONEL GİDERLERİ	67.975.000,00	69.916.398,55	102,86	4,90
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	9.237.000,00	9.181.494,61	99,40	0,64
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	475.751.000,00	498.015.589,98	104,68	34,92
FAİZ GİDERLERİ	202.000.000,00	167.233.239,98	82,79	11,73
CARİ TRANSFERLER	34.122.000,00	47.649.230,34	139,64	3,34
SERMAYE GİDERLERİ	600.915.000,00	570.876.258,49	95,00	40,03
SERMAYE TRANSFERLERİ	20.000.000,00	11.773.143,01	58,87	0,83
BORÇ VERME	30.000.000,00	51.551.760,39	171,84	3,61
YEDEK ÖDENEK	110.000.000,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	1.550.000.000,00	1.426.197.115,35	92,00	100,00

www.balioglu.net

2018 yılı için gider bütçesinin gerçekleşme oranı % 92,00 olmuştur. Personel Giderleri toplam bütçe giderlerinin % 4,90' ını oluşturmuştur. Belediyenin ana faaliyetlerinin hizmet alımı yoluyla yapılması bu gider kaleminin düşük olmasının sebebidir. Mal ve Hizmet alımı ile sermaye giderleri toplam bütçe giderlerinin % 74, 95’ ini oluşturmuştur.

Faiz giderlerinin gerçekleşme oranı % 82, 79 olmuştur. Bu gider kalemi toplam bütçe giderinin % 11, 73’ünü oluşturmaktadır.

Tablo 6:Kurumun 2018 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

HESAP ADI	2018 BÜTÇE TAHMİNİ (TL)	2018 GERÇEKLEŞEN GELİR (TL)	2018 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GELİRE ORANI (%)
VERGİ GELİRLERİ	22.000.000,00	12.884.161,72	58,56	0,97

TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	122.000.000,00	107.863.023,84	88,41	8,13
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	40.000.000,00	19.726.098,67	49,32	1,49
DİĞER GELİRLER	815.000.000,00	758.479.879,99	93,07	57,19
SERMAYE GELİRLERİ	361.000.000,00	427.272.278,77	118,36	32,22
RED VE İADELER (-)	65.000.000,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	1.425.000.000,00	1.326.225.442,99	93,07	100,00

2018 yılı gelir bütçesi % 93,07 oranında gerçekleşmiştir. Gelir kalemlerine bakıldığında merkezi idareden alınan paylar diğer gelirler toplam gelirinin % 57, 19'ünü, sermaye gelirlerinin yani taşınmaz satış gelirlerinin toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık olarak % 32, 22' sini oluşturduğu görülmektedir. 2018 yılı içinde arsa satışından elde edilen 427.272.278, 77 TL gelir bu kalemi oluşturmaktadır. Vergi gelirleri toplam gelirlerin ancak % 0,97'sine oluşturmaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin 2018 yılsonu bilançosu incelendiğinde bankalarda 129.792.701,74 TL nakit bulunduğu görülmektedir.

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

Tablo 7:Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülükler Tablosu

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	Hesap No
Kısa Vadeli Mali Borçlar	
Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	188.178.350,97
Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	9.000.000,00
Diğer Borçlar	2.640.000,00
Faaliyet Borçları	81.115.682,31
Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	6.877.331,00
Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	105.379.941,18
UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	
Uzun Vadeli Mali Borçlar	
Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	1.096.678.485,18
Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	79.903.133,83

Diğer Borçlar	13.360.367,48
Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	155.349.796,35
Borç ve Gider Karşılıkları	4.509.458,13

Tabloda görüldüğü üzere belediyenin bir yıldan kısa vadeli yükümlülükleri 393.191.305,46TL'dir. 2018 yılı bütçe geliri rakamının 1.326.225.442,99 TL olduğu düşünülürse kurumun kısa vadeli yükümlülüklerinin gelirine oranı % 30' u bulmaktadır. Bu oran içerisindeki en büyük kalem ise bankalara olan 188.178.350,97 TL'lik borçtur.

Kurumun uzun vadeli yükümlülükleri ise toplam 1.349.801.240,97 TL'dir. Bu tutarın 1.096.678.485,18 TL' sini bankalara olan uzun vadeli borçlar oluşturmaktadır.

Tablo 8:Kurumun 31.12.2018 İtibariyle Alacak Tablosu

KISA VADELİ ALACAKLAR	Hesap No
Faaliyet Alacakları	
Gelirlerden Alacaklar	55.716.333,76
Takipli Alacaklar	77.308.857,01
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	3.326.978,34
Diğer Faaliyet Alacakları	143.137.953,00
Kurum Alacakları	168.528.011,11
Diğer Alacaklar	
Kişilerden Alacaklar	10.082.548,81
Devreden Katma Değer Vergisi	3.092.073,39
UZUN VADELİ ALACAKLAR	
Faaliyet Alacakları	0,00
Kurum Alacakları	0,00

Kurumun faaliyet alacaklarının toplamı 279.490.122,11 TL'dir. Kurumun takibe düşen alacakları ise 77.308.857,01 TL' yi bulmaktadır ki bu faaliyet alacaklarının % 27,5' ine tekabül etmektedir.

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

www.balioglu.net

Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

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

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

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

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

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

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

www.balioglu.net

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

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

cetveli,

- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu
- Nakit Akış Tablosu

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

www.balioglu.net

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

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

Bu anlamda bir diğer önemli gelişme de kurumda görev, yetki ve sorumlulukların açık şekilde belirlenmiş olması ve kurumun tüm birimlerinde iş tanımlarının yapılıp iş akış şemalarının çıkarılmış olmasıdır. Belediyede ön mali kontrol çalışmaları yürütülmekle birlikte,

sistemin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmasıyla daha etkili hale geleceği beklenmelidir.

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

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

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

sistemin eksik kalan yönlerini tamamlayacaktır.

www.balioglu.net

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gaziantep 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.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Hibe Edilen Bitüm Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı tarafından Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile imzalanan protokol çerçevesinde hibe edilen ve değeri 5.237.362,09 TL olan 2000 (İki Bin) ton bitüm belediyenin muhasebe kayıtlarında yer almamıştır.

5018 sayılı Kanunun 'Kayıt Zamanı' başlıklı 50'nci maddesinde,

"*Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır*"

Denilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin 29' uncu maddesinde ise giriş ve çıkış kayıtlarının taşınır işlem fişiyle yapılacağını ve düzenlenen fişlerin birer nüshasının muhasebe birimine gönderilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Aynı yönetmeliğin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30' uncu maddesinde satın alma ve değer artırıcı harcamalar dışında edinilen taşınırların girişleri ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırların çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Mevzuata göre belediyenin sahip olduğu her kalemin kayda alınması ve bunların taşınır işlem fişiyle giriş-çıkış kayıtlarının yapılması sağlanmalıdır.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 150 İlk Madde Ve Malzeme hesabını düzenleyen 116' ncı maddesinin a bendinde;

….

2) Bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stoklar tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

Denmektedir.

Söz konusu hüküm çerçevesinde bulguya konu bitüm hibe edildiğinde bitümün tespit edilen değeri üzerinden 150 İlk Madde ve Malzeme hesabına borç ve 600 Gelirler hesabına

www.balioglu.net

alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Aynı yönetmeliğin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabını düzenleyen 204' üncü maddesi yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme giderinin ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında izleneceğini hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla söz konusu bitüm imalat olarak yol bünyesine girdiğinde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabına borç 150 İlk Madde ve Malzeme hesabına alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Söz konusu kayıtların yapılmaması 600 Gelirler hesabı ve 258 Yapılmakta Olan Yatımlar hesaplarının mali tablolarda olması gerekenden 5.237.362,09 TL daha düşük görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda, Belediyemiz ve Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) arasında imzalanan protokol çerçevesinde TPAO tarafından hibe edilen ve değeri 5.237.362,09. TL olan 2.000 (iki bin) ton bitümün belediyenin muhasebe kayıtlarında yer almadığı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan hibe işlemine ilişkin fatura muhteviyatı toplamının 5.237.362,09 TL değil 5.229.267,85. TL olduğu tetkik ve tespit edilerek söz konusu tutar için taşınır giriş ve çıkış işlem fişleri tanzim edilerek, muhasebe kayıtlarına alınmış olup; buna ilişkin muhasebe işlem fişlerinin birer örnekleri ilişikte sunulmuştur. (EK-3, EK-4)

Sonuç olarak İdare vermiş olduğu cevapta 5.229.267,85 TL lik bitümü tetkik ve tespit edilerek söz konusu tutar için taşınır giriş ve çıkış işlem fişleri tanzim edilerek, muhasebe kayıtlarına alındığını belirtmiş olmasına rağmen yapılan düzeltme işlemi 2019 yılı içerisinde gerçekleştiğinden denetim yılına esas mali tablolarda 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile 600 Gelirler Hesaplarında 5.229.267,85 TL tutarında mali tablolarda hataya sebebiyet vermektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Gelir Tahakkuklarının Zamanında Yapılmaması

Belediye gelirleri, gelir tahakkuk ettiğinde ilgili tahakkuk hesaplarına kayıt edilmemiş, bu nedenle yılsonunda gelir servisi ile muhasebe birimi arasında oluşan fark "Gelir Mutabakatı" açıklaması adı ile tek bir muhasebe kaydı ile muhasebeleştirilmiştir.

Tahakkuk esaslı muhasebe; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 50'nci Maddesi ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde;

'*'Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir''*

Şeklinde tanımlanmıştır.

5018 sayılı kanunun 51' inci maddesinde ise;

"*Kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir.* "

Denilmektedir.

5018 sayılı KMYKK tahakkuk esaslı muhasebe sistemini getirmiştir. Tahakkuk esasına göre; işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın ortaya çıktıklarında kaydedilmelidir. Gelirler hesabı nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini göstermelidir.

İdarenin gelir birimi ile muhasebe biriminin kayıtlarını eş zamanlı olarak kaydı tutması gerekmektedir. Dolayısıyla bir gelir tahakkuk ettiğinde tutar, ilgili olduğu gelir tahakkukları hesabına borç, 600 'Gelirler' hesabına alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Kurumun hesapları incelendiğinde gelir servisi tarafından tahakkuk ettirilen ve yıl içerisinde tahsili yapılmayan gelirlerin, zamanında muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve yılsonunda oluşan 157.000.000,00 TL' lik farkın "gelir mutabakatı" açıklamalı bir muhasebe kaydı yapılarak farkı ortadan kaldırıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Tahakkuk esaslı muhasebe; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 50' nci maddesi ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin İlgili maddelerinde;

"Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir."

Şeklindeki tanımına uygun olarak Büyükşehir Belediyemiz Gelirler Şube Müdürlüğü bünyesinde Tahakkuk Muhasebeleştirme Servisi kurulmuş olup; gelişmiş teknolojik alt yapıya sahip muhasebe programı aracığıyla günlük tahakkuku yapılan tüm gelirlerin gün sonunda, ilgili kodlara tek Muhasebe İşlem Fişi ile otomatik olarak muhasebeleştirilmektedir.

Ancak; Aralık 2018 ayında; sistem alt yapı çalışmalarından dolayı, örnek takipliye giden borcun tahsilatını 120 hesaptan yapıyor gibi bir durum söz konusu idi. Veri tabanından yapılan incelemelerde tahakkuk rakam ve gecikme zamlarında bir sorun olmadığı ekonomik kod olarak ta bir sorun olmadığı ancak,, ana hesap bazında sorun olduğu tespit edilmiş olup, veri tabanında kayıtlı olan tahakkukların vade tarihleri 2018 yılı öncesi, 2018 yılı 2019 yılı ve sonrası diye gruplandırma çalışması yapıldı ve bu doğrultuda ekonomik kodlarda ve rakamlarda herhangi bir gelir kaybına uğramadan sadece ana hesap kodlarındaki eksiklikler giderilmiştir. Yapılan yılsonu mutabakat fişinde ise örnek 600.03.01.01.01 kodundan düşüm yapılmış ama ana hesap bazında girilen kodda örnek 120.03.01.01.01 kodunun karşılığında 600.03.01.01.01 kodu eklenmiştir. Yani örnek 121.03.01.01.01 kodunun karşısında çalışan 600.03.01.01.01 hesaptan düşüm yapılıp, 120.03.01.01.01 kodunun karşılığında 600.03.01.01.01 hesaptan aynı rakam girilmiş olup arada hiçbir gelir kaybı olmadığı tespit edilmiştir. Ana hesapların düzeltme işlemini teminen, kısaca 600 hesaptan çıkan rakam aynı koda tekrar giriş yapılmıştır.

Yaşanan sorundan ötürü, mükerrer bir kayıt ve herhangi bir kamu kaybının oluşmaması için günlük oluşmuş olan tahakkuklar ay sonunda mutabakat sağlanmasını teminen;

5018 sayılı kanunun 51'inci maddesinde;

"Kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir."

kuralına uygun olarak, sorunsuz bir şekilde muhasebe kayıtlarına alınarak, düzeltilmiş; Gelir ve Muhasebe ritmi sağlanmıştır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak İdarenin muhasebe sistemini 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurması ve yürütmesi gerekir.

Her ne kadar idare alt yapı ve bilişim sistemindeki eksiklileri neden göstererek gelirleri tahakkuk ettiğinde değil de ay sonlarında kayıt altına alındığını ifade etse de gelirlerin mevzuatta öngörüldüğü üzere ay sonlarında değil günlük olarak kaydını sağlayacak alt yapının kurulması ve düzgün şekilde işletilmesinden idare sorumludur.

Dolayısıyla yılsonunda yapılmış olan toplan 157.000.000,00 TL' lik gelir mutabakatı işlemi mevzuata aykırı olmasının yanı sıra mali tablolara etkisi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 2: Gelir Hesaplarının Mevzuata Aykırı Kullanılması

Kurum tarafından daha önce tahakkuku gerçekleştirilen gelirlerin yeniden yapılandırıldığı durumlarda , yapılandırılacak gelire ilişkin ilk kayıt 'Gelirlerin Eksilten Kaydı' açıklamalı bir muhasebe işlemi ile silinmekte yapılandırma sonucu oluşan yeni tutar kadar gelir tahakkuku kaydı yapılmaktadır.

www.balioglu.net

Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilirler. Gelirler hesabı, nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini, giderler hesabı da, yine, nakit olarak ödenip ödenmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden giderlerin toplamını gösterir. Buradan da anlaşılacağı gibi, tahakkuk esaslı muhasebede tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dahil edilirler. Böyle bir yaklaşım, ekonomik olaylara ilişkin işlemleri ait oldukları mali yılda kaydeder ve raporlar. Bu özelliği ile dönemsel mali raporlar ilgili faaliyet dönemlerine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Kamu Alacaklarının Silinmesi" başlıklı 79'uncu maddesinde;

"*Özel mevzuatındaki hükümler saklı kalmak üzere, idare hesaplarında kayıtlı olup 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında izlenen kamu alacakları dışında kalan;*

a) Zarurî veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan,

b) Tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağı anlaşılan, kamu alacaklarından merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutarlara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir.

(a) bendine göre belirlenen tutarı aşan kamu alacaklarından silinmesi öngörülenler merkezî yönetim bütçe kanununda ayrıca gösterilir."

hükmü yer almaktadır.

İdarenin yaptığı üzere bir alacağın giderleştirmek suretiyle hesaplardan düşülmesi idarenin tahakkuk etmiş bir alacağından vaz geçtiği anlamına gelir ve bu durum ancak yukarıda sayılan hallerde gerçekleşebilir. Dolayısıyla yapılandırma nedeni tutarı değişen bir gelir tahakkukunun varlığı durumunda tüm tutarın giderleştirilip yeni durumun muhasebe kayıtlarına alınması yerine mevzuata ve tahakkuk esasına uygun olarak yapılandırma sonucu indirilecek tutar kadar giderleştirme işlemi yapılmalıdır.

www.balioglu.net

Bununla birlikte her ne kadar idarenin yapmış olduğu işlem tam olarak bir kamu alacağının silinmesi olarak tanımlanmasa da var olan bir gelir tahakkuku tutarının giderleştirilerek kapatılması, sonrasında yeni bir tahakkuk işleminin yapılmaması veya yapılandırılacak borcu bulunmayan kişilerin de borç tahakkuklarının giderleştirilerek silinmesi riskini her zaman barındırması dolayısıyla kontrol zafiyeti doğurmaktadır.

Dolayısıyla idarenin hatalı olarak yapmış olduğu 142.225.291,04 TL' lik 12969 adet tahakkuk silme işlemi yerine mevzuata ve tahakkuk esasına uygun olarak yapılandırma sonucu indirilecek tutar kadar giderleştirerek işlem yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda mevzu bahis edilen yapılandırılacak gelire ilişkin işlem ile gelirlerin eksilten kaydı işlemleri birbirinden tamamen bağımsız iki olay olup, işlemler aşağıdaki gibi yapılmaktadır.

1- Yapılandırılacak Gelirler;

İlgili kanun ve yönetmelikler çerçevesinde borçlu mükellefin başvurusu baz alınarak, vadesi geçmiş ve 121 takipli alacaklarda takip edilen borcun, yapılandırılması sırasında katsayı tutarı, Yİ/ÜFE ve Gecikme zammı gibi olguların ayrı ayrı hesap kodlarında izlenmek üzere tahakkukunun yanında ana borcun yılı içinde tahsilatı öngörülen taksitleri 122 hesaba, gelecek

yıllarda tahsilatı yapılması gereken tutarların da 222 hesaba kayıtları yapılır. Borcun Kayıtlı olduğu 121 hesaptan düşülür ve ilgili gecikme zammı, gecikme faizi gibi terkini gereken alacaklarında eksilten işlemi yapılarak işlem gerçekleştirilir. Bu işlem sırasında herhangi bir işlem ve tutar kaybı olmadan sistem arka yüzünde tüm bilgiler muhafaza edilir.

Yapılan işlemler üzerindeki araştırmalar neticesinde mevzuata aykırı herhangi bir işlemin olmadığı kanaatine varılmıştır.

2- Gelirlerin Eksilten Kaydı;

"Gelirlerin eksilten kaydı" açıklamalı Muhasebe işleminde, günlük yapılan tahakkuk işlemlerinde, muhasebeleştirme işlemi günlük ve otomatik olarak yapılmaktadır. Günlük yapılmış olan tahakkuk işlemleri üzerinde geriye dönük veri güvenliği açısından sistem hiçbir işlem yapılmasına (tutar düzeltmesi, vade tarihi ve tahakkuk tarihi gibi) izin vermemekte ve herhangi bir hata söz konusu olduğunda, yapılan hatalı işlem kaydını muhafaza edilerek eski kayıttan eksilten işlemi yapılmasını ve yeni tahakkuk kaydı girilmesini öngörmektedir. Denetçilerimizce tespit edilmiş bulgu içindeki maddi tutarın düzeltme işlemlerinden kaynaklandığı anlaşılmış olup, yapılan tüm düzeltmelerin kanıtlayıcı belgeleri kurumumuzca muhafaza edilmektedir. Yapılan tetkikler neticesinde, Kamu kaybı oluşturacak hiçbir işlemin olmadığı anlaşılmıştır. Günlük yapılan tüm işlere ait eksilten işlemleri gün sonunda tek bir Muhasebe İşlem Fişi ile muhasebeleştirilir.

www.balioglu.net

Denetçilerimizin öngörüleri doğrultusunda, Eksilten kayıt işlemi kontrol açısından zafiyet oluşturacağı kanısı, program yöneticileriyle görüşülerek daha güvenli bir işlem modülünün oluşturulması için gereken çalışmalar başlatılmıştır.

Sonuç olarak İdare göndermiş olduğu savunmada her ne kadar yapılandırma işlemi konusunda mevzuata uygun işlemler tesis ettiğini belirtmiş olsa da bu işlemleri muhasebe sisteminin arka planında takip edildiği muhasebe sistemine aktarılmasının sonraki zamanlarda ilgili hesaplara kaydettiğini belirtmişlerdir. Bununla beraber yapılması gereken işlem, eksilten kaydı yapılmadan ilgili tutarların kanunda öngörülen şekilde Yİ/ÜFE ile güncellenmesi ve gecikme zammı uygulanmak suretiyle vadesine göre 122 Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar hesabına veya 222 Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar hesabına kaydedilmesidir. Anaparaya ilişkin tutarın eksilten kaydı ile silinmesi ve yeni tutarın kayda alınması işlemi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Aynı şekilde gelirlerden alacaklar hesabında yer alan gelir kayıtları için yapılan eksilten işlemleri tam olarak bir kamu alacağının silinmesi anlamına gelmese de bir gelir tahakkuku tutarının giderleştirilerek kapatılması, daha sonrasındaki yeni durumun kayıtlara doğru aktarılıp aktarılmadığı konusunda bir risk oluşturmaktadır.

İdare cevapta yapması gereken işlemleri anlatmış fakat yıl içerisindeki yapmış olduğu işlemler mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Sonuç olarak idarenin mevzuata aykırı olarak yapmış olduğu ve tutarı 142.225.291,04 TL'yi bulan 12969 adet tahakkuk silme işlemi yerine mevzuata ve tahakkuk esasına uygun olarak yapılandırma sonucu indirilecek tutar kadar giderleştirilerek işlem yapılmaması, mali tabloların hatalı oluşmasına neden olmakta ve ayrıca gelir kayıtlarının kontrolünü ve sağlıklı bilgi sağlanmasını engellemektedir.

BULGU 3: Belediye Taşınmazlarının İhale Olmaksızın Kiraya Verilmesi

www.balioglu.net

Gaziantep Büyükşehir Belediyesine ait mülk ve işletmelerin ihale yapılmadan bir üçüncü kişiler tarafından kullandırıldığı, bu kişilerin mezkûr yerlerden tahliyesi yerine kendilerinden kira tahsil edilmek suretiyle işgallerin devam ettirildiği ve bu suretle ihalesiz belediye mülkiyetindeki taşınmazları kullandırıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15' inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75' inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmış olup taşınmazlar ihale yoluyla kanunda belirtilen süre sınırları dahilinde kiraya verilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75' inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülki amirine talepte bulunulması ve mülki amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Yukarıda açıklandığı üzere, idareye ait olan veya idarenin yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulduğunda bunlar için hem ecrimisil tespit edilerek geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde bu ecrimisiller tahsil edilmeli hem de aynı zamanda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemelerde, belediyeye ait mülklerin şagiller tarafından işgal edildiği, Kurumun bunları tahliye yoluna gitmediği, bunun yerine ecrimisil gibi kira uygulamasına dönüştürülerek aylık bedeller alındığı ve işgallerin idare eliyle devam ettirildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen taşınmazların bazıları jeolojik riskli alan ilan edilen ve tahliyesi planlanan bir bölgede bulunmakta, geri kalan taşınmazların çoğunluğu tapuda tarla, arsa olarak geçen veya hiç tapusu olmayan tescil harici alanlarda, imar planında yol, kaldırım, vb. alanlarda kalan fakat uzun yıllardır dükkan olarak kullanılan taşınmazlardır.

Bu nedenlerle söz konusu yerler ihaleye çıkılmak suretiyle kiraya verilmemekte, uzun yıllardır buraları kullanan mevcut kullanıcılar kontratlı kiracı olarak değil de tahsil edilen bedeller 6183 sayılı Amme alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre takip edilen, bölge rayicine uygun ve yıllık düzenli olarak artışları yapılarak, kullanılan yerlerdir.

Belediyemiz tarafından yeni kiralanan alanlar 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale ile kiralanmaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında jeolojik riskli alan ilan edilip tahliye edilmesi planlanan, tapuda tarla, arsa olarak geçen veya hiç tapusu olmayan park,yol gibi alanların kiralanması mevzuat hükümlerine göre mümkün değildir. Dolayısıyla adı geçen aykırı yapıların kira veya ecrimisil tahsil etmek yoluyla kullandırılması değil, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi uyarınca söz konusu taşınmazların tahliyesi sağlanmalıdır Ayrıca mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis edilen ve

encümen kararıyla tahsis (kira) ücretleri belirlenen diğer işyerlerinin de, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olmayan aykırılıkların giderilmesi ve mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yurtdışı Görevlendirmelerde Organizasyon Hizmeti Alınması

Kurum tarafından yapılan yurtdışı geçici görevlendirmelerde kurum personelinin ulaşım ve konaklama giderleri için organizasyon hizmeti satın alındığı tespit edilmiştir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nda yurtdışı görevlendirmelerde personele yurtdışı gündeliği, yol masrafı ve konaklama giderlerinin hangi hallerde ve nasıl ödeneceği açıklanmıştır. Buna göre bir görevlendirme kapsamında yurtdışına giden personelin gündeliği, ulaşım ve konaklama giderleri 6245 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılmalıdır. Ancak kurum tarafından yapılan yurtdışı görevlendirmelerde personelin ulaşım ve konaklama giderleri için organizasyon hizmeti satın alındığı görülmüştür. Bu hizmet kapsamında personelin uçak bileti, otel ve araç kiralama gibi hizmetler üçüncü bir kişiye yaptırılmıştır. Bu şekilde 6245 sayılı Kanun hükümlerine göre verilmesi gereken harcırah kalemlerini kurum organizasyon hizmeti alarak karşılama yoluna gitmiştir.

www.balioglu.net

Yurtdışına geçici bir görevle giden personel görev bitiminde bir harcırah beyannamesi ile yapmış olduğu harcamaları beyan eder ve kurum tarafından 6245 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gündeliği ve yapmış olduğu masraflar kendisine verilir. Organizasyon hizmeti adı altında yurtdışı harcırah kalemlerin karşılanması 6245 sayılı Kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kurum tarafından yapılan yurtdışı geçici görevlendirmelerde Belediye Başkanının bizzat katıldığı programlar için araç kiralanması ve konaklama hizmeti alınmıştır. Hizmet alınmasında ki en temel sebep Bakanlık görevi de icra etmiş Belediye Başkanımızın güvenliğinin sağlanmasıdır. Temsiliyet derecesine uygun konaklama ve şehir içi ulaşımda şoförlü araç kiralanması için hizmet alımı gerçekleştirilmiştir

Sonuç olarak İdare göndermiş olduğu savunmada sadece belediye başkanının katılmış olduğu yurtdışı görevlendirilmelerinde organizasyon hizmet alımı yöntemiyle yaptığını belirtmiştir. Ancak idare tarafından kullanılan bu yöntem 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine aykırıdır. Mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi ve ilgilere 6245 sayılı Harcırah Kanununa uygun olarak ödemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyenin Şirketine Devrettiği İşletmelerini Şirketin İhalesiz Üçüncü Kişilere Kiraya Vermesi ve Belediyenin Taşınmazlarını Takip Etmemesi

Belediyenin, mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların belediye şirketi olan GAZİBEL A.Ş'ye devrettiği, devredilen bu taşınmazların da büyük kısmının yönetim kurulu kararı ya da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 51/g bendi uyarınca pazarlık usulü yöntemiyle mevzuata aykırı olarak üçüncü kişilere kiraladığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15' inci maddesinin "h" bendinde belediyelerin tahsis edebilme yetkisi;

"*Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek*"

şekilde tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Şirket Kurulması*" başlıklı 26' ncı maddesin de "*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir*

…

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." denilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin şirket kurabileceği ve bu şirketlerine belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletmelerini devredebileceği belirtilmiştir. Fakat aynı maddenin son cümlesinde ise belediye şirketlerince bu yerlerin üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle devredilebileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki kanun hükümleri incelendiğinde; Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaksızın büyükşehir belediyeleri % 50' sinden fazla hissesine sahip olduğu belediye şirketlerine sahip olduğu taşınmazlarını devredebilecektir. Ancak; belediye şirketlerinin

devraldıkları bu taşınmazları 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 104 adet taşınmazın ilgili şirketler tarafından üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendi;

"Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek."

Hükmünü amirdir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun şirket kurulması başlıklı 26'ncı maddesi ise;

"*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı 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. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir*." Hükmü amirdir.

Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendi hükmü ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun şirket kurulması başlıklı 26'ncı maddesi hükmü uyarınca taşınmazlar için öncelikle Gaziantep Büyükşehir Belediye Meclisi'nin tahsis yada kiralama konusunda onayı alınmakta daha sonrasında ise Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile ilgili belediye şirketi arasında kullanım esas ve şartlarını içeren sözleşme yapılmakta daha sonrasında ise taşınmazların devri belediye şirketlerine yapılmaktadır.

Taşınmazların sözleşme ile devri sonrasında ise taşınmazların tasarruf yetkisi belediye şirketlerine geçmekte, belediye şirketleri ise taşınmazları ya bizzat taşınmazları devir amaçları doğrultusunda kendileri kullanmakta ya da üçüncü kişilere devretmektedirler.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun şirket kurulması başlıklı 26'ncı maddesi hükmünde belediye şirketlerince taşınmazların üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine

www.balioglu.net

göre yapılabileceği belirtilmiş ancak hangi ihale usulü ile yapılacağı hususunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Pazarlık usulü suretiyle ihale de kanunda sayılan ihale usullerinden birisidir. Bu nedenle taşınmazların üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulandığı açıktır.

Ancak bundan sonraki süreçte belediye şirketlerine devredilen taşınmazların, mevzuata ve yapılan sözleşmelere uygun olarak kullanıp kullanılmadığı hususlarında gerekli takipler yapılacaktır.

Yine taşınmazların belediye şirketlerince mevzuatta ve sözleşmelerde belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak kullandığının ya da üçüncü kişilere devrinin yapıldığının tespiti halinde de yapılan tahsis ve kiralamaların meclis kararlarıyla iptal edilmesi ve yapılan sözleşmelerin de feshedilmesi, hususunda gereken özen ve azami hassasiyet gösterilecektir.

Sonuç olarak İdare kendi tasarrufundaki taşınmazları tabi olduğu 5216 sayılı kanunun 26'ıncı maddesine uygun olarak şirketlerine devrettiğini ifade etmiş olup şirketlerin ise bu taşınmazları üçüncü kişilere ne şekilde ihale edeceği mevzuatta öngörülmüştür. Pazarlık usulü ile belediye şirketlerinin üçüncü kişilere taşınmazları kiralaması mevzuata uygun değildir.

www.balioglu.net

Belediye şirketlerinin uygulamış olduğu 2886 sayılı kanunun 51 /g maddesinde belirtilen pazarlık usulü ile yapılan ihalenin hangi şartlarda olacağı açıklanmıştır;

"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"

…"

Devlet İhale Kanunu hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36' ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Zira 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesinin yapılamayacağı açıktır.

İdare 2886 Devlet İhale Kanununda öngörülen temel ihale usulleri olan Kapalı Teklif Usulü ve açık teklif usulünü kullanması gerekmektedir.

BULGU 6: Kurumun Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmazlarını İhalesiz Olarak Belediye Şirketine Devretmesi

Kurum kendi mülkiyeti veya tasarrufunda bulunan taşınmazlarından olan hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri dışında kalan taşınmazlarını ihalesiz devrettiği görülmüştür.

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

"*... 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."* Denilmektedir.

Buna göre büyükşehir belediyeleri kendi mülkiyeti veya tasarrufunda bulunan taşınmazlarından olan hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri gibi yerlerini ihalesiz olarak şirketlerine devredebileceği belirtilmiştir. Bunlar dışındaki yerleri ihalesiz olarak belediye şirketine devredemez.

Bu mevzuat hükmüne rağmen kurumun belediye sınırları içerisinde bir çok taşınmazını mevzuata aykırı olarak belediye şirketine devrettiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; 2017 Denetim Raporunun Belediyemize ulaştığı tarihten sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 26. Maddesinde belirtilen kapsam dışında işletme devrine ilişkin bir Meclis Kararı alınmamış ve şirkete işletme devri yapılmamıştır.

Bundan sonraki yapılacak olan kiralamalarda bulgularda belirtilen hususlar dikkate alınacaktır.

Sonuç olarak İdare göndermiş olduğu cevapta 2017 Sayıştay Denetim Raporundan sonra bu konuyla alakalı olarak yeni bir kiralama yapmadığını belirtmesine rağmen geçmişte yapılan

www.balioglu.net

işlemlere yönelik herhangi bir idari işlem yapılıp yapılmadığı konusunda bir açıklama getirilmemiştir.

Mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis edilen ve encümen kararıyla tahsis (kira) ücretleri belirlenen işyerlerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılması gerekmekte olup halen mevzuata aykırı olarak kiralanan taşınmazların tahliye edilmesi ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yeniden ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Parkomat Yerleri İhalesiz Bir Şekilde Belediye Şirketine Devredilmiştir ve Belediye Şirketi Tarafından Mevzuata Aykırı Olarak Üçüncü Kişiye Verilmiştir

Kurumun, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın meclis kararıyla parkomat işletmelerini belediye şirketine devrettiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Şirket kurulması Başlıklı 26' ncı maddesinde;

"*… 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. ...*" denilmektedir.

Yukarıdaki maddede geçen 'otopark' deyimini yorumlarken 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun '*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları'* başlıklı 7' nci maddesinin (f) bendi ile (l) bendinin iyi ayrıştırılması gerekmektedir.

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

Aynı maddenin (l) bendinde ise aynen;

www.balioglu.net

"*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*." denilmiştir.

Bu iki bende baktığımız zaman (f) bendinde yol kenarlarında işletilen parkomat yerlerinin, (l) bendinde ise kapalı veya açık otopark denilen yerlerin olduğu anlaşılmakta ve ayrımı ortaya konulmaktadır. Yani parkomat ile otoparkın aynı şey olmadığını aynı maddede iki ayrı bentte ayrı ayrı ifade edilmesinden anlayabiliriz.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 5216 sayılı Kanunun 26' ncı maddesine dayanılarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenen süre ve bedelle parkomat yerlerini kendi şirketine devretmiştir.

Ancak yukarıda yaptığımız ayrıma dikkat edersek, büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7' nci maddesinin (l) bendinde belirtilen otoparkların işletmesini aynı kanunun 26' ncı maddesine göre devredebilir. Aynı Kanunun (f) bendinde belirtilen parkomat yerlerinin kiralanması veya işletmesinin devredilmesi ise 5216 sayılı Kanunun 26' ncı maddesine göre değil, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

Kaldı ki Büyükşehir yasasında Büyükşehir Belediyesinin gelirlerinin gösterildiği 23' üncü maddesinin 1' inci fıkrasının (f) bendinde;

"*7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si." denilerek parkomat yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50 sinin ilçe belediyelerinin olduğu belirtilmiştir.''* (l) bendindeki otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine dağıtılmasıyla ilgili bir hükme yer verilmediği dikkate alındığında, otopark ve parkomat ayrımını daha net görebiliriz.

Sonuç olarak ilçe belediyelerinin de gelir elde edebileceği, pay sahibi olduğu bir kiralama işlemini, Kurumun kendi şirketine ihalesiz bir şekilde sadece meclis kararıyla vermesi, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; **Kamu idaresi cevabında özetle**; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendi hükmü ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun şirket kurulması başlıklı 26'ncı maddesi hükmü uyarınca otoparkların belediye şirketlerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesinin devri mümkündür.

www.balioglu.net

Otopark, motorlu taşıtların toplu halde park ettikleri açık ya da kapalı alan şeklinde tanımlanmıştır.

Parkomat ise, ilgili kamu kuruluşu tarafından araç park yeri olarak tahsis edilmiş ana arter cadde/ sokak üstü, yol kenarı, meydan, açık ve kapalı otopark alanlardaki işgal bedelinin tahsilâtını otomatik olarak yapan ve makbuzunu veren cihazdır şeklinde tanımlanmıştır.

Yukarıda yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere parkomat yerleri motorlu taşıtların toplu halde park ettikleri açık alan otoparklarıdır.

Bu nedenle açık otopark alanı olan otoparkların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesinin devri mümkündür.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen otopark ve parkomat ayrımının olmadığı, ikisininde aynı anlama geldiğini belirtmiş olup işlemde herhangi bir usulsüzlük olmadığı belirtilmiş ise de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'inci maddesinin (1) bendinde belirtilen otoparkların işletmesini aynı kanunun 26'ncı maddesine göre devredebilirken aynı Kanunun (f) bendinde belirtilen parkomat yerlerinin kiralanması veya işletmesinin devredilmesi ise 5216 sayılı Kanunun 26'ncı maddesine göre ihalesiz değil otopark uygulamasından farklı usullere tabi olup, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçilerin Belediye Şirketinde İstihdam Edilmeye Başlanılması Sonrası Sözleşmelerin Feshedilmemesi

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 83'üncü maddesiyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (e) bendine maddede sayılan kamu idarelerinin KHK'nin 136'ncı maddesinde belirtilen 02.01.2018 tarihinden itibaren personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

696 sayılı KHK'nin 127'nci maddesi ile 375 sayılı KHK'ye eklenen geçici 24'üncü maddesi belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanların ek madde 20'nci madde kapsamındaki şirketlerinde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere başvuracakları ve işe başlatılacakları düzenlenmektedir.

www.balioglu.net

KHK'nin geçici 23'üncü maddesinin 10'uncu fıkrasında hizmet alımı sözleşmesinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında değerlendirilebilmesinin şartları;

- İhale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği,
- Bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı,
- Yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu,
- Yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işler,

olarak belirlenmiştir.

Geçici 24'üncü maddesinin 6'ncı fıkrasında mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar da personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

Park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin ihale konusu işlerde personel sayısı belirlenmemiş ve asgari işçilik maliyeti %70'in altında olsa dahi personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

696 sayılı KHK'nin Geçici 23'üncü maddesinin 7'nci fıkrasında sürekli işçi kadrolarına geçirileceklerin istihdam edilmesine esas hizmet alım sözleşmeleri, birinci fıkrada öngörülen geçiş işleminin yapıldığı tarih itibarıyla feshedilmiş sayılacağı belirtilmiştir. Maddenin 9'uncu fıkrasında ise feshedilmiş sayılan sözleşmeler kapsamındaki işlerin tasfiye süreci hemen başlatılacağı ve yapılan işlere ilişkin hakedişlerlerin 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümleri çerçevesinde en geç üç ay içinde ödeneceği belirtilmiştir.

696 sayılı KHK ile taşeron işçilerin kadroya alınması, çalıştırılması ve yeni işçi istihdamının şartları konularında düzenleyici otorite tarafından sistematik bir çerçeve belirlenerek mahalli idarelerde uygulamanın bu çerçevede yapılması hüküm altına alınmıştır. Belediye, bağlı kuruluş ve şirketlerinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmelerinin feshedileceği ve bu sözleşmeler kapsamında çalıştırılan işçilerin belirlemiş olduğu şirketinde istihdam edeceği belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Daire Başkanlığı Park Yönetim Şube Müdürlüğünce ihalesi yapılmış "Park Bahçeler Genel Temizlik ve Bakım Hizmet Alım" işi 696 sayılı KHK hükümlerine göre değerlendirilmiş ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında olduğu belirlenmiş, sözleşme kapsamında çalıştırılan işçilerden hakedenler ve başvuranlar 01.04.2018 tarihi itibarıyla belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanılmıştır. Ancak mevzuatta belirlenenin aksine sözleşme feshedilmeyerek personel hizmeti dışındaki araç hizmeti alımı, temizlik ve çevre düzenlemesi için gerekli olan araç ve gereçler yükleniciden ihale kapsamında alınmaya devam edilmiş ve hakediş ödemesinde bulunulmuştur.

Ayrıca idare tarafından 2 Nisan 2018 tarihinde tesis edilen işlemle anılan iş kapsamındaki temizlik işçileri, aynı iş olan park ve bahçelerin genel temizliğinin yapılmaya devam edilmesi amacıyla Belediye İktisadi Teşebbüsü kadrolarına geçirilmiş olup bu tarihten sonra belirtilen personelin büyük çoğunluğu aynı iş kapsamında çalıştırılmamış, idare tarafından farklı birimlere görevlendirilmiştir. Kadroya geçirilme amacı dışında hizmet gören işçiler bulunması nedeniyle park ve bahçeler genel temizliği yapılması amacıyla mevzuata aykırı olarak 800 yeni işçi aynı ihale kapsamında işe başlatılmıştır.

Sözleşme kapsamındaki iş içerisinde konusu itibarıyla hizmet alımı olmaması nedeniyle sözleşme kapsamında çalıştırılan işçilerin Belediye şirketlerine geçişleri sonrasında sözleşmelerin feshedilmesi gerekirken devam ettirilerek 696 sayılı KHK hükümlerine uyulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Kamu İdaresi cevabında özetle; bahse mevzu KHK'nın yeni çıktığı bu süreçte tereddütler oluştuğunu dolayısıyla geçiş döneminde görev ve sorumluklarımız içerisinde yer alan işlerin devamı için bu ihale kapsamında alınan hizmetlerin alınması esas olması dolayısıyla böyle bir yönteme başvurulduğunu ifade etmiştir.

Ayrıca sözleşmenin tamamen personele dayalı bir hizmet alım sözleşmesi olmadığı için personel dışında kalan hizmetler için sözleşmeye devam edilmiş olduğu söz konusu hizmet alımında personel kadroya geçtikten sonra iş azalışına gidildiği ve bu sözleşme kapsamında daha sonraki hakedişler de personel hizmeti dışında kalan hizmetler için ödemede bulunulduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak 696 sayılı KHK'nın 83'üncü maddesinde " *Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir*." denilerek park ve bahçe bakım onarım işlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği açık olarak yer almaktadır.

Dolayısıyla tereddüte yol açacak bir husus bulunmadığı ilgili ihalenin feshedilmesinin esas olduğu, taşınırların ve tüketim malzemelerinin ise kiralanması veya satın alınması hususunun idare inisiyatifinde olduğu mevzuat hükümleriyle sabittir.

Ayrıca savunma içerisinde mevzuata aykırı işçi çalıştırılmasıyla alakalı olarak 01.04.2018 tarihinden itibaren de yükleniciye söz konusu işçilik kaleminde hiçbir ödeme yapılmadığı savunması getirilmiş olmasına rağmen bir sonraki paragrafta *" Personellerin belediye şirketinde istihdam edilmeye başlandığı 01.04.2018 tarihinden sonra işe başlatılan bahsi geçen personeller mevsimsel olarak sulama, çim biçme vb. hizmetlerde çalıştırılmak üzere ihtiyaç duyulan personellerdir*." denilerek bulgu konusu hususa savunma değil doğrulama niteliğinde bir açıklama yapılmıştır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde anılan ihale feshedilmesi gerekmekte olup taşınır ve tüketim malzemelerinin kiralanması veya satın alınması yoluna gidilmesi

gerekirken idare tarafından mevzuata aykırı bir şekilde iş görülmeye ve ödeme yapılmaya devam edilmiştir.

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

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

BİLANÇO			
AKTİF		**PASİF**	
	2018		2018
I DÖNEN VARLIKLAR	613,452,223.57	III - KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	393,191,305.46
10 HAZIR DEĞERLER	131,749,636.45	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	190,818,350.97
102 BANKA HESABI	129,792,701.74	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	188,178,350.97
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	6,725.66	303 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	2,640,000.00
104 PROJE ÖZEL HESABI	660,197.05	31 KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	9,000,000.00
105 DÖVİZ HESABI	677,272.05	310 CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	9,000,000.00
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	626,191.27	32 FAALİYET BORÇLARI	81,115,682.31
11 MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	19,100.00	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	81,115,682.31
112 KAMU KESİMİ TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	19,100.00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	93,908,420.87
12 FAALİYET ALACAKLARI	264,135,399.03	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	15,354,724.44
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	55,716,333.76	333 EMANETLER HESABI	78,553,696.43
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	77,308,857.01	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	6,877,331.00
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	3,326,978.34	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	2,948,065.30
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	6,527,523.90	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	1,230,241.49
127 DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	121,255,706.02	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	34,537.32
13 KURUM ALACAKLARI	168,528,011.11	363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	2,664,486.89

www.balioglu.net

132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	168,528,011.11	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER	0.00
14 DİĞER ALACAKLAR	10,082,548.81	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0.00
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	10,082,548.81	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	11,471,520.31
15 STOKLAR	33,234,254.94	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	11,471,520.31
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	33,234,254.94		
16 ÖN ÖDEMELER	2,611,199.84	IV - UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1,349,801,240.97
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	2,611,199.84	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	1,110,038,852.66
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	0.00	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	1,096,678,485.18
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	3,092,073.39	403 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	13,360,367.48
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	3,092,073.39	41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	79,903,133.83
		410 DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	79,903,133.83
II DURAN VARLIKLAR	3,875,911,489.06	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	4,509,458.13
23 KURUM ALACAKLARI	162,355,663.01	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	4,509,458.13
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	162,355,663.01	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER	155,349,796.35
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	252,307,553.26	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	2,111,150.00
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	114,851,203.00	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	153,238,646.35
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	138,456,350.26		
247 SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	1,000,000.00	V - ÖZKAYNAKLAR	2,746,371,166.20
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	3,460,244,217.28	50 NET DEĞER HESABI	1,966,497,365.95
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	289,227,389.52	500 NET DEĞER HESABI	1,966,497,365.95
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	2,680,743,531.25	57 GEÇMİŞ YILLAR FAALİYET SONUÇLARI	573,372,616.50
252 BİNALAR HESABI	426,855,600.90	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	573,372,616.50
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	66,604,815.61	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	38,897,424.22
254 TAŞITLAR HESABI	232,492,265.22	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	38,897,424.22
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	41,819,356.61	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	245,398,607.92
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	568,813,652.62	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	245,398,607.92
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	291,314,910.79	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	0.00
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	0.00		

www.balioglu.net

26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0.00	**Pasif Toplam**	**4,489,363,712.63**
260 HAKLAR HESABI	46,724,261.55		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	46,724,261.55		
28 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER	873,088.56		
280 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	873,088.56		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	130,966.95		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	4,935,451.43		
297 DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI	271,841.13		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	5,076,325.61		
Aktif Toplam	**4,489,363,712.63**		

www.balioglu.net

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap 1	2	3	4	5	Giderin Türü	BORÇ	ALACAK	BAKİYE	Hesap Kodu	Yardımcı Hesap 1	2	3	4	5	Gelirin Türü	BORÇ	ALACAK	BAKİYE
630						GİDERLER HESABI	810,971,531.48	0.00	810,971,531.48	600						GELİRLER HESABI	366,084,876.92	1,422,455,016.3	1,056,370,139.4
630	01					PERSONEL GİDERLERİ	67,591,869.46	0.00	67,591,869.46	600	01					VERGİ GELİRLERİ	38,798,747.85	50,998,359.68	12,199,611.83
630	02					SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA	9,182,446.22	0.00	9,182,446.22	600	03					TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET	265,042,830.30	349,133,328.98	84,090,498.68
630	03					MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	427,260,931.82	0.00	427,260,931.82	600	04					ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE	25,621.26	43,955,694.49	43,930,073.23
630	04					FAİZ GİDERLERİ	154,497,441.57	0.00	154,497,441.57	600	05					DİĞER GELİRLER	24,511,954.54	796,390,029.28	771,878,074.74
630	05					CARİ TRANSFERLER	25,343,584.51	0.00	25,343,584.51	600	11					DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ	37,705,722.97	164,777,603.94	127,071,880.97
630	07					SERMAYE TRANSFERLERİ	424,800.00	0.00	424,800.00	600	25					KAMU İDARELERİNDEN BEDELSİZ	0.00	17,200,000.00	17,200,000.00
630	11					DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ	18,597,086.84	0.00	18,597,086.84							**GENEL TOPLAM**	**366,084,876.92**	**1,422,455,016.3**	**1,056,370,139.40**
630	12					GELİRLERİN RET VE İADESİNDEN	7,095,099.85	0.00	7,095,099.85										
630	13					AMORTİSMAN GİDERLERİ	26,923,001.29	0.00	26,923,001.29										
630	14					İLK MADDE VE MALZEME	73,209,886.08	0.00	73,209,886.08										
630	20					SİLİNEN ALACAKLARDAN	587,506.72	0.00	587,506.72										
630	30					PROJE KAPSAMINDA YAPILAN CARİ	257,877.12	0.00	257,877.12										
						GENEL TOPLAM	**810,971,531.48**	**0.00**	**810,971,531.48**										

FAALİYET SONUCU	**245.398.607,92 TL**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
5393 sayılı Belediye Kanunu Hükümlerine Göre Borçlanma Sınırının Aşılmasına Karşın Borçlanmaya Devam Edilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kurum Tarafından İhale Kapsamında Yaptırılacak İşlerin Çeşitleri ve Miktarlarının Doğru Tespit Edilmemesi ve İş Programlarının Gerçekçi Olmaması Nedeniyle Kamu Kaynakların Verimli Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Gaziantep'i Geliştirme Vakfına Gönderilen Nakit Yardımın Protokol Hükümlerine Aykırı Kullanılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yol Kenarı ve Meydanlardaki Park Yerlerinin (Parkomat) İhalesiz Bir Şekilde Belediye Şirketine Devredilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu husus 2018 denetim raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünün 7 nci maddesinde

www.balioglu.net

			bulgu konusu edilmiştir.
Belediyenin Şirketine Devrettiği İşletmelerini Şirketin İhalesiz Üçüncü Kişilere Kiraya Vermesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu husus 2018 denetim raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünün 5 nci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Kurumun Taşınmazlarını İhalesiz Olarak Belediye Şirketine Devretmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu husus 2018 denetim raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünün 6 nci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.

www.balioglu.net

Taşınmazların İhale Yapılmadan Kiraya Verilmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bu husus 2018 denetim raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünün 3 üncü maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
İçişleri Bakanlığı'ndan İzin Alınmadan Yurtdışı Kuruluşlara Üye Olunması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımayan Personelin Şube Müdürlüğü Kadrosuna Atanması	2017	Yerine Getirilmedi	Bu husus 2018 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu edilmiş, Kamu İdaresine Bildirilecek Diğer Hususlarda değerlendirilmiş ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu ile birlikte kamu idaresine bildirilmiştir.
Kalkınma Ajansı Paylarının Hatalı Hesaplanması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Uygulama Projesi Olan Bazı İşlerde Anahtar Teslim Götürü Bedel İhale Usulü Yerine Birim Fiyat İhale Usulünün Kullanılması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2018 yılı denetimlerinde aynı husus incelendiğinde daha dikkatli davranılıp mevzuata uygun işlemler yapıldığı görülmüştür.
Uzun Vadeli Banka Kredilerinin Kısa Vadeli Banka Kredileri Hesabına Aktarılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Döviz Borçları Kur Değerlemesinin Yapılmaması Sonucu Bilançoda Olduğundan Daha Düşük Görünmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

www.balioglu.net

GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **46**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **46**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **47**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **47**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **47**

6. **DENETİM BULGULARI** **49**

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Yer Alan Bazı Hedeflerin Kriterlere Uygun Olmaması

2. Stratejik Planda Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

3. Strateji Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Gaziantep 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.

Gaziantep 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
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri

www.balioglu.net

Yapılan performans denetimi sonucunda Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleşmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. İdare, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır. Hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla faaliyet raporunun içerik olarak performans programı ile ilgisinin tam olarak kurulması ve hedeflere yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının tamamının ölçülmesi ve raporlanması, kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

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.

www.balioglu.net

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, Gaziantep 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 Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nın 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.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi; 2015-2019 dönemine ilişkin Stratejik Planı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, stratejik planda kaynak tablosuna yer verilmediğinden "sunum" kriterini kısmen,

stratejik amaçlar ve stratejik hedeflerin arasında mantıksal bağdan dolayı "ilgililik" kriterini, stratejik hedeflerin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, stratejik hedeflerin yeterince açık ve anlaşılır olması hasebiyle "iyi tanımlanma" kriterini yerine getirmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında Kaynak Tablosuna yer verilmediği görülmüştür. Kamu idaresi stratejik planında yer alan amaç ve hedeflere yönelik faaliyetlerini yerine getirebilmesi için bir takım maliyetlere katlanacaktır. Kamu idaresi toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği stratejik planda tahmin edilmelidir. Bu şekilde maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesi sağlanmış olacaktır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi; 2018 Yılı Performans Programı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak "sunum" kriterini, performans hedeflerinin stratejik hedeflerle birebir aynı olmasından dolayı "ilgililik" kriterini kısmen, performans hedefleri ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, performans hedeflerinin yeterince açık ve anlaşılır olmasından dolayı da "iyi tanımlanma" kriterini yerine getirmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi tarafından Stratejik Plan'da belirlenen stratejik hedeflere birebir aynen performans hedefi olarak Performans Programı'nda da yer verildiği görülmüştür. Performans hedefleri, idarelerin stratejik planlarında belirledikleri amaç ve hedeflerle ilgili aynı zamanda bunların yıllık uygulama dilimleri olarak çıktı ve sonuç odaklı iken; stratejik hedefler, beş yıllık zaman perspektifi ile Kurumun misyon ve vizyonu ile uyumlu ayrıca kuruluş kanununda belirtilen yetki ve görevler çerçevesinde belirlenmiş, amaçları gerçekleştirmeye yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Bu anlamda, hedefler stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedefleri de stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Faaliyet Raporu'nu hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak "sunum" kriterini yerine getirmiştir. İdare Faaliyet Raporu performans bilgisinin içeriğine yönelik Şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu dokümanların bu kriterlere uyduğu kanaatine varılmıştır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili ve ölçülebilir olduğu tespit edilen performans göstergelerinin tümüne ait faaliyet sonuçlarını ölçmek için veri kayıt sistemi

kurduğu tespit edilmiştir Yapılan inceleme neticesinde, seçilen tüm performans göstergelerine ilişkin veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu görülmüştür

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Hedeflerin Kriterlere Uygun Olmaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre belirlenecek hedefler ile ilgili;

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

Hedeflerin;

...

Ölçülebilir

...

bir şekilde oluşturulması gerekir"

hükmü yer almaktadır.

Ancak hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedeflere yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca mezkur mevzuat uyarınca hedefler amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Yani hedefler amaçların gerçekleştirilmesi ve izlenmesine hizmet eder, dolayısıyla hedefler amaçlarla ilgili olmak zorundadır.

Mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşıldığı üzere Kamu İdareleri tarafından belirlenen hedefler stratejik amaçlarla "İlgili" olmalı ve aynı zamanda sayısal bir değer ifade etmeli "Ölçülebilir" olmalıdır. Ancak Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin 2018 Yılı Denetimlerinde, Stratejik Planda yer alan 48 adet hedefin Ölçülebilirlik kriterine uymadığı ve performans göstergesi belirlenmediği tespit edilmiştir. Sonuç olarak 2018 yılı Stratejik Planında yer alan 48 adet hedef ilgili oldukları amacın gerçekleştirilip gerçekleştirilemediğini ölçmeye uygun değildir. Dolayısıyla bu hedeflere ilişkin 2018 yılı Faaliyet Raporunda yer alan gerçekleşme

www.balioglu.net

sonuçları gerçeği yansıtmayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; 2020-2024 stratejik planının hazırlanması sürecinde üzerinde büyük hassasiyet gösterilen konuların başında stratejik hedeflerin kriterlere uygun olarak tanımlanması olacaktır. Bu amaçla hazırlanan eğitim sunusunda ve Strateji Geliştirme Kurulu üyelerine verilen eğitimde, bir stratejik hedefin doğru bir şekilde nasıl tanımlanacağı örneklerle ve ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. Bu çerçevede Türkiye'nin önde gelen büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarından örnekler verilmiştir.

2020-2024 stratejik planında stratejik hedeflerin Belediyeler için Stratejik Planlama Rehberinde belirtilen kriterler göz önünde bulundurularak somut, spesifik, ölçülebilir ve gerçekçi bir şekilde tanımlanmasına özel önem verilecektir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

BULGU 2: Stratejik Planda Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında kaynak tablosuna yer verilmediği görülmüştür.

"Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun "Maliyetlendirme" başlıklı 6'ncı bölümünde;

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

denilmektedir.

Kuruluş toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir. Bu amaçla aşağıda gösterilen kaynak tablosundan yararlanılabilir. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir.

Kaynak Tablosu

Kaynaklar	Planın 1. yılı	Planın 2. yılı	Planın 3. yılı	Planın 4. yılı	Planın 5. yılı
Genel Bütçe					
Özel Bütçe					
Yerel Yönetimler					
Sosyal Güvenlik Kurumları					
Bütçe Dışı Fonlar					
Döner Sermaye					
Vakıf ve Dernekler					
Dış Kaynak					
Diğer					
TOPLAM					

www.balioglu.net

Maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesi gereklidir. Ancak öngörülen maliyetlerin tahsis edilen kaynakları aşması durumunda aşağıdaki yöntemler izlenebilir;

- Daha düşük maliyetli stratejiler seçilebilir
- Hedefler küçültülebilir
- Amaç ve hedeflerin zamanlaması değiştirilebilir
- Amaç ve hedefler önceliklendirilerek bazı amaç ve hedeflerden vazgeçilebilir" hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Planında Kaynak Tablosuna yer vermesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından 2019 yılında yayımlanan Belediyeler için Stratejik Planlama Rehberi "belediyeler, hizmetlerin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına dayandırmak zorundadır. Bu nedenle, belediyenin bütçesi stratejik plandaki amaç ve hedeflerle ilişkilendirilir. Belediyeler, stratejik planlarında

belirledikleri hedeflerin plan dönemi için tahmini maliyetini tespit eder. Hedeflere plan döneminden önce erişilmesi öngörülüyorsa, maliyetler daha kısa bir zaman dilimini kapsayabilir. Bir hedefin maliyetinin stratejik plan kapsamında tahmin edilmesi, detaylı maliyetlendirmenin ise performans programı kapsamında yapılması gerekir." hükmünü amirdir.

Rehberde maliyetlendirmenin nasıl yapılacağı da açıklanmıştır. Yine aynı rehberde, "Tahmini Maliyetler Tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların uyumlu olması gerekir" denilmektedir.

Bu kapsamda 2020-2024 stratejik planlama çalışmasında Rehberde tanımlanmış olan Tahmini Maliyetler ve Tahmini Kaynaklar Tablosu titizlikle takip edilecek, stratejik amaçlar ve hedefler ile bunların tahmini maliyetleri ve kaynakları mümkün olduğu ölçüde somut bir şekilde belirlenecek ve stratejik plana yansıtılacaktır.

Sonuç olarak İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Strateji Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planında, 2010-2014 yıllarını kapsayan Stratejik Plana ilişkin gerçekleşmeleri içeren özet değerlendirmeye yer verilmediği görülmüştür.

28 Temmuz 2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kalkınma Bakanlığından Kamu idarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de (Sıra No: 1) *"İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır"* ifadesi yer almaktadır.

Tebliğ hükmüne göre, yürürlükteki Stratejik Planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergelere ilişkin başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirmenin yeni stratejik planda yer alması gerekmektedir. İdarenin, 2010-2014 Stratejik Plana ilişkin gerçekleşmelerin özet değerlendirmesine, 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planda yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2020-2024 Stratejik Planının hazırlanması süreci başlatılmış ve bu amaçla kapsamlı bir başkanlık genelgesi hazırlanarak bütün birimlere dağıtılmıştır. Genelgede stratejik planın ilgili mevzuata (Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 3, 9, 11, 13, 41, 60; Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Belediyeler için Stratejik Planlama Rehberi) uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Yine aynı genelgede stratejik planın hazırlanması süreci ayrıntılı bir şekilde tanımlanmış ve kapsamlı bir eğitim sunusu hazırlanarak Strateji Geliştirme Kurulu üyelerine eğitim verilmiştir. Eğitimde üzerinde durulan konulardan biri de "devlette devamlılık" ilkesi gereğince, stratejik planlar arasında uyum ve devamlılığın sağlanması olmuştur. İdaremiz, 2015-2019 stratejik planında, bir önceki stratejik plana ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerektiğinin farkına varmış olup, 2020-2024 stratejik planında bu eksiklik hassasiyetle giderilecektir.

www.balioglu.net

Bu kapsamda 28 Temmuz 2011 tarihli ve 28008 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de (Sıra No. 1) *"yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır."* hükmü doğrultusunda gerekli çalışma yapılacaktır.

Sonuç olarak İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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

www.balioglu.net

www.balioglu.net