T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

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

KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **63**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 13
8. EKLER 55

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Unvanlarına Göre Belediye Personelinin Sayı ve Statüleri 3
Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortaklığı Olan Şirketler 4
Tablo 3: 2016– 2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .. 5
Tablo 4: 2016 – 2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .. 5
Tablo 5: 2018 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 6: 2018 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 7: Peşin Olarak Tahsil Edilmesi Gereken Gelirlerin Tahsilat Durumu 47

www.balioglu.net

KISALTMALAR

A.Ş.	Anonim Şirketi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senetleri
HPRS	Hasılat Paylaşımlı Rotasyon Sistemi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İç Kontrol Sistemi Kapsamında Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi Hususunda Yürütülen Çalışmaların Yetersizliği

2. Kurum Bütçesi Yapılırken Finansman Ödenek İlişkisinin Kurulmaması

3. Bütçe Ödenek İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yerine Getirilmemesi

4. Geçmiş Tarih Verilerek Muhasebe Kayıtlarının Yapılması

5. Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebeleştirilmemesi

6. Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması

7. Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İlgili İdaresindeki Kayıtlı Bedeli Üzerinden Takip Edilmemesi

8. Belediyenin Sahibi Olduğu Taşınmazların İhale Yapılmaksızın "İşgaliye Sözleşmesi" ile Kiraya Verilmesi

9. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

10. Anahtar Teslim Götürü Bedel İhale Dökümanlarının Eksik, Hatalı ve Çelişkili Hazırlanması

11. Arsa Temin Edilmeden, Mülkiyet, Kamulaştırma ve İmar İşlemleri Tamamlanmadan İhaleye Çıkılması

12. Bazı Yüklenicilerin İşleri Durdurmasına veya İşe Hiç Başlamamasına Karşı Yasal Süreçlerin İşletilmemesi

13. Proje ve Teknik Şartnameler ile Fen ve Sanat Kurallarına Uygun Olmayan İmalatların Yapılması

14. Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespitinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

www.balioglu.net

15. Yüklenici ve Alt Yüklenicinin Sorumluluk Mükellefiyeti Gözetilmeden Binalara Ait Bakım Onarım Giderlerinin Doğrudan Belediye Bütçesinden Karşılanması

16. Toplu Taşıma Bilgi Sistemlerinin Doğru ve Güvenilir Çalıştığının Onaylanmasına İlişkin Gerekli Testlerin Zamanında Yaptırılmaması

17. Belediye Şirketine Yapılan Ödemelerde Vergi ve Sigorta Prim Borcu Kesintisinin Yapılmaması

18. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

19. Niteliği Gereği Peşin Alınması Gereken Ücretlerin Tahsil Edilmeden Hizmet Sunulması

20. Toplu Ödeme Sisteminin Kullanılması

21. Öncelikli Ödeme Hakkına Sahip Kamu Alacaklarının Ödenmemesi

22. İç Denetim Plan ve Programının Hazırlanmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
2) 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
3) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
4) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
5) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
6) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
7) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
8) 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
9) 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
10) 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
11) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

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

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat,

www.balioglu.net

turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

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

www.balioglu.net

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur.

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı ile Elbistan İlçe Müdürlüğü doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 18 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. Büyükşehir Belediyesi, teşkilât yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 1: Unvanlarına Göre Belediye Personelinin Sayı ve Statüleri

	657 - 4/A Memur	5393 – 49 Sözleşmeli
Genel Sekreter	1	
Genel Sekreter Yardımcısı	2	
Teftiş Kurulu Başkanı	1	
Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanı	1	
Fen İşleri Dairesi Başkanı	1	
Mali Hizmetler Dairesi Başkanı	1	
İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanı	1	
İtfaiye Dairesi Başkanı	1	
Zabıta Dairesi Başkanı	1	
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı	1	
Daire Başkanı	17	
Hukuk Müşaviri	1	
Avukat	1	5
Özel Kalem Müdürü	1	
Şube Müdürü	20	
Şef	11	
Müfettiş	3	
İdari Personel	170	15
Teknik Personel	147	85
Teknik Şef	1	
Sağlık Personeli	8	1
Yardımcı Hizmet Personeli	11	
İtfaiye Amiri	3	
İtfaiye Müdür Yardımcısı	1	
İtfaiye Çavuşu	10	
İtfaiye Onbaşı	3	
İtfaiye Eri	150	
Zabıta Komiseri	6	
Zabıta Komiseri Yardımcısı	1	

Zabıta Memuru	89	
Toplam	**665**	**105**
İşçi (Kadrolu)	234	
İşçi (Belediye Şirketi)	2725	
Toplam	**2959**	

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

Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen 1004 personelin 665'i memur (657 - 4/a) 234' ü kadrolu işçi (4857),105'i ise sözleşmeli personelden (5393 - 49) oluşmaktadır. Belediye Şirketinde olup; Kurumda çalıştırılan işçilerinin sayısı ise 2725'tir. Belediyede personel sayısı bir önceki yıla göre azalma göstermiştir.

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesinin ortağı olduğu 1 şirket bulunmaktadır. Şirket ve ortakları pay listesi aşağıdaki gibidir:

Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortaklığı Olan Şirketler

ŞİRKET ADI	HİSSE ORANI	SERMAYE PAYI	SERMAYE TUTARI (TL)
Akbel Toprak Ürünleri Temizlik Hizmetleri Mühendislik Akaryakıt İnşaat Gıda San. ve Tic. A.Ş.	%100	23.990	23.990.000,00

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3 aşağıda gösterilmiştir:

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

GİDER TÜRÜ	2016 YILI (TL) (A)	2017 YILI (TL) (B)	2018 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Personel Giderleri	64.271.726,16	68.970.548,79	78.036.062,81	13,14
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	9.843.073,23	10.550.981,56	12.143.181,54	15,09
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	216.446.054,03	268.845.817,30	302.310.948,77	12,45
Faiz Giderleri	11.495.239,37	26.445.268,14	68.779.311,80	160,08
Cari Transferler	29.818.569,68	12.139.933,36	26.255.036,02	116,27
Sermaye Giderleri	209.842.879,36	399.648.057,01	424.378.830,90	6,19
Sermaye Transferleri	0,00	2.449.275,98	2.786.567,43	13,77
Borç Verme	1.650.331,29	1.500.000,00	2.801.500,00	86,77
Yedek Ödenekler	-	-	-	0
BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI	**543.367.873,12**	**790.549.882,14**	**917.491.439,27**	**16,06**

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gider toplamı 2018 yılında 2017 yılına göre yüzde 16,06 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde ise; giderler içindeki payı oransal anlamda en yüksek artışın yüzde 160,08 ile Faiz Giderleri kalemi olduğu görülmektedir. Bunun sebebi de 2018 yılında gerçekleştirilen borçlanma maliyetlerinin ekonomik nedenlerden dolayı yüksek olmasıdır.

www.balioglu.net

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir:

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

GELİR TÜRÜ	2016 YILI (TL) (A)	2017 YILI (TL) (B)	2018 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	9.787.978,55	12.739.725,17	7.930.421,15	-37,75
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	34.637.254,37	29.320.234,09	33.405.409,69	13,93
Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler	3.387.944,06	3.280.195,11	4.042.517,05	23,24
Diğer Gelirler	377.655.011,75	439.628.535,20	524.262.487,50	19,25
Sermaye Gelirleri	10.754.628,22	16.967.094,32	31.381.673,39	84,96
Bütçe Gelirleri Toplamı	436.222.816,95	501.935.783,89	**601.022.508,78**	**19,74**
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı (-)	-492.527,38	-94.427,89	-683.017,13	683,01
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**435.730.289,57**	**501.841.356,00**	**600.339.491,65**	**19,63**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre gelirler yüzde 19,63 oranında artış göstermiştir. Artışın temel sebebi Diğer Gelirler kalemlerindeki artıştır. Ana gelir kalemlerinden birisi olan vergi

gelirlerinin 2018 yılında bir önceki yıla göre bir miktar düştüğü görülmektedir. Bunun sebebi de Büyükşehir Belediyelerinin vergi gelir tahsilat yetkisinin sınırlı olması ve yapılan tahsilatın büyük çoğunluğunun takipli alacaklardan gerçekleştirilmesidir.

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

Tablo 5: 2018 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2018 YILI GİDER BÜTÇESİ (TL) (A)	2018 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A)
Personel Giderleri	74.064.000,00	78.036.062,81	105,34
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	11.666.000,00	12.143.181,54	104,09
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	278.105.000,00	302.310.948,77	108,70
Faiz Giderleri	31.750.000,00	68.779.311,80	216,63
Cari Transferler	21.135.000,00	26.255.036,02	124,23
Sermaye Giderleri	420.650.000,00	424.378.830,90	100,89
Sermaye Transferleri	2.630.000,00	2.786.567,43	105,95
Borç Verme	0,00	2.801.500,00	-
Yedek Ödenekler	40.000.000,00	0,00	0
BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI	**880.000.000,00**	**917.491.439,27**	**104,26**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Giderleri % 104,26 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alımları Giderleri % 108,70 oranında gerçekleşmiştir. Faiz Giderlerinde ise % 216,63 oranında başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmıştır.

Tablo 6: 2018 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tutar

GELİRİN TÜRÜ	2018 YILI GELİR BÜTÇESİ (TL) (A)	2018 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A)
Vergi Gelirleri	8.606.000,00	7.930.421,15	92,15
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	28.955.000,00	33.405.409,69	115,37
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	5.000.000,00	4.042.517,05	80,85
Diğer Gelirler	510.023.000,00	524.262.487,50	102,79
Sermaye Gelirleri	127.500.000,00	31.381.673,39	24,61
Alacaklardan Tahsilâtlar	0	0	0
Bütçe Gelirleri Toplamı	**680.084.000,00**	**601.022.508,78**	**88,37**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	-84.000,00	-683.017,13	813,12
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**680.000.000,00**	**600.339.491,65**	**88,28**
Borçlanma	275.000.000,00	260.300.000,00	91,46
TOPLAM	**955.000.000,00**	**860.638.491,65**	**90,12**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Gelirleri % 88,28 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Sermaye Gelirleri beklenenin çok altında, Teşebbüs

www.balioglu.net

ve Mülkiyet Gelirleri beklentinin üstünde Vergi Gelirleri ve Diğer Gelirler ise beklenti düzeyine yakın gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

www.balioglu.net

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

- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi iç kontrol sisteminin incelenmesinde aşağıda belirtilen hususlar tespit edilmiştir;

- İç Kontrol Eylem Planı hakkında üst yöneticiye gerekli bilgilendirme yapılmış ve üst yönetici onayıyla 19.10.2016 tarih ve E.26357 sayılı yazıyla tüm birimlere (dağıtımlı olarak) bildirilmiştir. Ayrıca eylem planı hazırlama sürecinde birim yöneticilerine ve personele yönelik eğitimler düzenlenmiştir.

- Kurum üst yönetimi iç kontrol sisteminin kurulması ve çalışması ile kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olmasına yönelik olarak 2017-2018 İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmış ve ilgili bakanlığa gönderilmiştir. Ayrıca 13.01.2017 tarih ve E.1150 sayılı yazı ile tüm müdürlüklere ve daire başkanlıklarına üst yazı ile dağıtılmıştır. Ayrıca belediye web sayfasında yayımlanmıştır. Eylem Planının uygulanabilirliği artırmak için Belediyenin üst düzey temsilcilerinin katılımı ile hazırlanmış olması dikkat çekicidir.

- İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı belirtilen 18 standart ve bu standartları sağlayacak 79 şarta uygun olarak 86 eylem öngörülerek hazırlanmıştır.

- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında, Kamu İç Kontrol Standartlarına uyum için gerekli görülen eylemler ve sorumlu birimler belirlenmiş olup, öngörülen eylemler gerçekleştirilmeleri için bir takvime bağlanmıştır.

- Büyükşehir Belediyesi Etik Kurulu 11.12.2015 tarih ve 3475 sayılı Başkanlık oluru ile

www.balioglu.net

kurulmuş ve Belediye web sitesinde yayımlanmıştır. Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm çalışanlar tarafından imzalanmıştır. Etik Kuralları içeren sözleşme yeni gelen personele imzalatılarak özlük dosyasına konulmaktadır.

- Kurum misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmiş, personele duyurulmuş ve kurumda buna uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmuştur. Tüm personelin görev tanımları hazırlanmış ve imza karşılığı tebliğ edilmiştir.

- Müdürlük, Müşavirlik ve Daire Başkanlıklarına ait görev ve çalışma yönetmelikleri hazırlanarak Meclis onayından sonra Belediye web sayfasında yayımlanmaktadır.

- İmza Yetkileri Yönergesi hazırlanarak 11.09.2014 tarih ve 126 sayı ile tüm belediye birimlerine dağıtılmış ve tüm personele duyurulmuştur. Gerekli olan güncellemeler sürekli olarak yapılmaktadır.

- Belediyenin 2015–2019 yıllarını kapsayan stratejik planı katılımcı yöntemle hazırlanmıştır. 10.09.2014 tarih 2014/137 sayılı Meclis Kararı ile onaylanarak yürürlüğe konulmuştur.

- Kurumun misyonunun, vizyonunun, stratejik amaç ve hedeflerinin tüm personel tarafından öğrenilmesi ve sahiplenilmesine yönelik olarak Kurumun misyon, vizyon ve ilkelerinin bulunduğu tablolar hazırlatılarak vatandaş ve personelin göreceği yerlere asılmış, ayrıca Stratejik Plan web sitesinde yayımlanmıştır.

- Performans programları Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü tarafından hazırlanmış olup, 2015 Yılı Performans Programı 15.10.2014 tarih ve 2014/166, 2016 Yılı Performans Programı 19.11.2015 tarih ve 2015/660, 2017 Performans Programı 01.12.2016 tarih ve 2016/685, 2018 Yılı Performans Programı 29.11.2017 tarih ve 2017/699 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile onaylanarak yürürlüğe konulmuştur. 2019 Yılı Performans Programı hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

- Bütçesini stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır.

- Kurumsal risk yönetim çalışmalarına başlanmış, her birimde risk belirleme ve değerlendirme ekipleri oluşturulmuş ve faaliyet düzeyinde risk çalışması tamamlanmıştır. Ancak sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayacak şekilde bir risk

www.balioglu.net

değerlendirmesi yapılmamış ve bunlara karşı alınacak önlemler belirlenmemiştir**.**

- Mali Kontrol Şube Müdürlüğü 14.07.2015 tarih ve 2015/368 sayılı Meclis kararına istinaden kurulmuştur. Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi 25.05.2016 tarihinde onaylanarak işleme konulmuştur.
- Mali karar ve işlemlerin süreç akış şeması hazırlanmış ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulmuştur.
- Harcama birimlerince yürütülen faaliyetlere ilişkin iş akış süreçleri yapılmıştır. Yeni kurulan daire başkanlıkları düzeyinde çalışmalar devam etmektedir.
- Kurum kilit personeli eğitim ve uzmanlık alanı ile ilgili işlerde görevlendirilmiştir. Daire Başkanlıklarında çalışan personeller birim müdürü tarafından eğitim ve tecrübesine göre görevlendirilmektedir.
- Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmekte ve personele duyurulmaktadır.
- Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenip, eğitim faaliyetleri personelin birimine göre planlanıp uygulanmaktadır.
- Kurumda yetkiler açıkça tanımlanmış yetki devrine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.
- Yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar yazılı olarak belirlenip personele duyurulmaktadır.
- Birim faaliyet raporları düzenlenmekte ve güvence beyanı verilmektedir. Mevzuatta belirtildiği gibi faaliyet raporlarına düzenli şekilde güvence beyanları konulmaktadır.
- Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan iç kontrol standartlarına uyulup uyulmadığı takip edilmektedir.
- Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrollere yönelik olarak belirlenmiş ilave politika ve prosedürler bulunmamaktadır.
- Muhasebe yetkilisi, gerekli tüm şartları taşımaktadır.
- Ön mali kontrol işlem yönergesi sonucunda uygun görüş verilmediği halde harcama yetkilileri tarafından gerçekleştirilen mali işlemler bulunmamaktadır.
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole

www.balioglu.net

tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler bulunmamaktadır.

- Ön mali kontrol görevini yürüten personelin mali işlem sürecinde görev almasını engellemeye yönelik gerekli takibat yapılmaktadır. Söz konusu kişiler ihale komisyon üyesi, muayene kabul ve kontrol görevlerinde görev almamaktadır.

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile 05.12.2016 tarih ve E.30678 sayılı yazı ile onaylanarak yürürlüğe konulmuştur.

- İç kontrol sistemi, mevzuatı gereği yılda iki defa değerlendirilerek sonucu Maliye Bakanlığı e-sgb programına girilmektedir.

- İç kontrol sistemi ile ilgili olarak yıllık değerlendirme raporlama çalışmaları yapılmaktadır. Bu çerçevede; Kamu İç Kontrol Rehberi EK 1: Örnek İç Kontrol Sistemi Soru Formu ve EK 2: İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmış, EK 4: Konsolide Risk Raporu yayımlanmamıştır.

www.balioglu.net

- İç Kontrol İzleme ve Değerlendirme Kurulu, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirerek 27.07.2018 tarih ve 313 sayılı yazıyla üst yönetici onayına sunmuştur.

- Kurumun sağladığı hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirileceği bir sistem kurulmuştur. Belediye içerisinde bulunan "dilek kutuları" ve resmi internet sitesinde bulunan çözüm masası linki ile hizmetlerden yararlanan halkın şikâyet ve önerilerini sunabilecekleri sistem oluşturulmuştur. Kurum personelinin haberdar olduğu hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildirebileceği mekanizmalar kurulmuştur.

- Yönetim bilgi sistemi, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkanı sunacak şekilde tasarlanmıştır. Yönetim bilgi sistemi üzerinde ihtiyaç duyulabilecek bilgilerin alınabileceği raporlar hazırlanmıştır. Ayrıca yönetim tarafından istenilen raporlar tasarlanabilmektedir. Ancak mevcut sistem bazı bilgilere ulaşma noktasında yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle yeni yapıya ve sisteme uygun program alınması çalışmaları devam etmektedir. Sistem içerisinde olması gereken uygulama kontrollerinin yetersiz olduğu görülmektedir.

- Görevden ayrılan personel, iş ve işlemlerinin durumunu gösterir bir rapor hazırlamakta

ve ilgililere vermektedir.

- Belediye mali beklentiler raporu hazırlanarak Belediyenin sitesinde yayınlanmaktadır.
- 11.06.2014 tarih ve 2014/67 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararı ile iç denetim birimi kurulmuştur. 4 adet olarak öngörülen iç denetçi kadroları doludur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İç Kontrol Sistemi Kapsamında Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi Hususunda Yürütülen Çalışmaların Yetersizliği

www.balioglu.net

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi iç kontrol sisteminin incelenmesinde; iç kontrol sisteminin temel unsurlarından biri ve 6 No.lu Kamu İç Kontrol Standardı olan *"Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi"* hususunda yürütülen çalışmaların yetersiz olduğu görülmüştür.

26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrol unsurları esas alınarak ve tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlama amacıyla Kamu İç Kontrol Standartları düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlanması da dahil olmak üzere idarelerin Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde belirtilen hususlara uyum sağlaması gerekmektedir.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi iç kontrol sisteminin incelenmesinde; iç kontrol sisteminin kurulması noktasında önemli adımlar atıldığı görülmüştür. Bu çerçevede üst yönetim ve personelin katılımı ile hazırlanmış olan İç Kontrol Eylem Planı belirtilen 18 standart ve bu standartları sağlayacak 79 şarta uygun olarak 86 eylem öngörülerek hazırlanmış, uyum için gerekli görülen eylemler ve sorumlu birimler belirlenmiş olup, öngörülen eylemler

gerçekleştirilmeleri için bir takvime bağlanmıştır.

İç kontrolün en önemli unsurlarından bir olan ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde 6 No.lu Standart olarak belirlenmiş olan *"Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi"* hususunda yürütülen çalışmaları yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre; idareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir. Bu kapsamda her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlenmeli, risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz edilmeli ve risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmalıdır.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinde kurumsal risk yönetim çalışmalarına başlanmış, her birimde risk belirleme ve değerlendirme ekipleri oluşturulmuş ve faaliyet düzeyinde risk çalışması tamamlanmıştır. Ancak sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayacak şekilde bir risk değerlendirmesi yapılmamış ve bunlara karşı alınacak önlemler belirlenmemiştir. Bu çalışmaların İç Kontrol Eylem Planı'nda takvim ve belirtilen çerçevede yürütülmesi ve tamamlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"27.12.2018 tarih ve 600 sayılı Başkanlık Makamı onayı ile yürürlüğe giren İç Kontrol Eylem Planının RD.6 Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında Belediyemiz bünyesinde faaliyetler düzeyinde yürütülen iş ve işlemlerle ilgili olarak risklerin tespiti amacıyla 19.02.2019 tarih ve E.5240 sayılı yazıyla tüm daire başkanlıklarından gerekli bilgiler talep edilerek faaliyetler düzeyinde riskler belirlenmiş ve risk haritaları oluşturulmuştur.*

Amaç ve hedeflere yönelik iç ve dış risklerin tespit edilmesi ve alınacak önlemlerin belirlenmesi amacıyla yapılacak olan risk tespit ve değerlendirme çalışmaları yenilenecek olan Kurumumuz Stratejik Planı ile birlikte daha rasyonel olarak ele alınabilecek ve bulgu doğrultusunda her yıl amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyecek riskler belirlenecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve tespitler doğrultusunda gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Kurum Bütçesi Yapılırken Finansman Ödenek İlişkisinin Kurulmaması

Büyükşehir Belediyesi mali yıl bütçesi ile harcama birimlerine tahsis edilen ödeneklerin belirlenmesinde, finansman ödenek ilişkisinin dikkate alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"Bütçe denkliğinin sağlanması"* başlıklı 19'uncu maddesinde;

"Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır.",

"Ödenek kullanımı" başlıklı 35'inci maddesinde;

"Hizmetlerin önceliği ve mevcut nakit durumu gibi gerekçelerle ayrıntılı harcama ve finansman programları gözetilerek, mali hizmetler biriminin görüşleri alınarak üst yönetici tarafından ödenek kullanımına ilişkin ilkeler belirlenebilir.",

Bütçe emanetleri hesabının niteliğini düzenleyen 248'inci maddesinde;

"Bu hesap, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılır." hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesinin 2018 mali yılı bütçesinin 880.000.000,00 TL olduğu, yılsonu bütçe gider gerçekleşmesi tutarının 917.491.439,27 TL olduğu, gelir bütçesi gerçekleşme tutarının borçlanma hariç 600.339.491,65 TL olduğu görülmüştür. Belediyenin 2017 yılı kesin mizana bakıldığında; 320 Bütçe Emanetleri hesabında bekleyen muaccel hale gelmiş 96.894.400,72 TL tutarında, önceki yıllarda bütçe gideri ile ödenek kullanıldığı halde, nakit yetersizliği ve diğer gerekçelerle ödenemeyen bütçe emaneti olduğu görülmektedir. Bu mali sonuçlara bakıldığında, Büyükşehir Belediyesinin önceki yıllardan birikmiş bütçe emanetlerinde bekleyen ödeme stokunun yüksek olduğu görülmektedir. Bu çerçevede değerlendirme yapıldığında, 2018 mali yılı bütçesi belirlenirken rasyonel tahminlerden uzaklaşıldığı ve bütçe gerçekleşme sonuçları arasında gelir-gider dengesi sağlanamadığı görülmektedir.

www.balioglu.net

Öte yandan, 2018 yılı başında Büyükşehir Belediyesinin 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar hesabında 3.248.397,40 TL, 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesabında 8.722.385,24 TL ve 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabında kayıtlı 14.209.363,85 TL ödemesi gerekli vadesi geçmiş yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu durumda; Büyükşehir Belediyesinin mevcut borç yükü de düşünüldüğünde sürdürülebilir bir finansman yapısından uzaklaşıldığı görülmektedir. Bütçe emanetlerinde bekleyen tutarların yüksek olması, ödemelerin geciktirilmesine sebep olurken, diğer taraftan bu durumun da yapılacak alımlara maliyeti yükselten bir unsur olarak yansıdığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, bütçe hazırlanırken finansman ödenek ilişkisinin dikkate alınması ve Büyükşehir Belediyesinin finansman yapısının sürdürülebilirliği için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye bütçesi hazırlanırken mevzuat doğrultusunda Gelir Bütçesi esas alınmış ve Gider Bütçesi buna göre oluşturulmaya çalışılmıştır. Fakat belediyemizin yoğun bir yatırım süreci öngörmesi nedeniyle bütçe denkliği sağlanırken giderlerden kesinti ya da yeni bir gelir kaynağı bulunamamış ve borçlanma yapılması öngörülerek bütçe denkliği bu şekilde sağlanmıştır. Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Tablosunda da borçlanma ve borç ödeme durumları esas alınarak net finansmanın bütçe açığını kapatabilecek seviyede olacağı tahmin edilmiştir. Bütçenin uygulama safhasında özellikle finansman kaynaklarına erişimin zorlaşması, İlbank'ın uzun vadeli ve düşük faiz oranlarında belediyelere kredi kullanımına sınırlama getirmesi neticesinde borç kompozisyonu ve vade yapısı bir miktar bozulmuş ve bu bozulmanın toparlanması için 2019 yılı bütçesi hazırlıklarında gider bütçesi büyük oranda düşürülmüş ve tasarrufa yönelerek mevcut borç kompozisyonun düzeltilmesi amaçlanmış ve yine Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Cetveli ile bu durum uygulamaya konulmuştur. 2020 ve sonraki yıllar bütçesi hazırlanırken de bulgu doğrultusunda borç ödemeleri göz önüne alınacak ve finansman ile bütçe arasındaki bağ kuvvetlendirilecektir."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen tespitlere iştirak etmiş olup müteakip yıllar bütçesinde finansman ödenek ilişkisinin kurulacağını ifade etmiştir. Ancak 2018 mali yılı bütçesinde ortaya çıkan likidite sorununun kurumun sonraki yıllar bütçelerini etkileyeceği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Bütçe Ödenek İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yerine Getirilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin bazı harcama birimlerinde tahsis edilen ödenek tutarını aşan tutarda harcama yapıldığı, ödenek üstü yapılan bu harcamaya ilişkin ödenek aktarma işlemlerinin ise daha sonra yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Harcama yetkisi ve yetkilisi*" başlıklı 31'inci maddesinde;

"(...)

Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.",

"*Ödenek üstü harcama"* başlıklı 70'inci maddesinde de;

"*Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.*" hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde; harcama yetkililerinin ödeneği olmadan harcama yapamayacağı; aksini gerçekleştiren ve ödeneği aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine ise para cezası verileceği belirtilmektedir.

2018 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesinde, Büyükşehir Belediyesinin bazı harcama birimlerinde bütçe ile tahsis edilen ödenek tutarını aşan miktarlarda harcama yapıldığı; ödenek aktarımının ise daha sonrasında yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, bütçenin kullanımı çerçevesinde ödenek üstü harcama durumlarının mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye bütçeleri mevzuatın öngördüğü tarihlerde ilgili onay mercilerinin görüşleri doğrultusunda hazırlanmakta onayları akabinde yılbaşından itibaren yürürlüğe konulmaktadır. Yürürlüğe konulan bütçelere ilgili harcama yetkililerine yılbaşından önce yazı ile bildirilmekte ve gerçekleştirilecek harcamaların bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi konusunda hatırlatmalar*

www.balioglu.net

yapılmaktadır. Bunun yanında harcama yetkililerini ödenek üstü harcama konusunda bilgilendirecek ve ödenek üstü harcama talimatlarını önleyecek bir sistem üzerinde çalışmalarımız devam etmektedir. Yılı bütçelerin uygulamasında bulgu doğrultusunda hareket edilecek ve ödenek üstü harcama yapılmaması için gerekli altyapı tamamlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen tespitlere iştirak etmiş olup söz konusu eksikliklerin tamamlayacak sistem çalışmalarının yapılacağını ifade etmiştir.

Ancak yapılacak düzeltmeler 2019 ve sonraki yıllarda uygulanacağından, 2018 mali yılı içerinde yapılan ödenek üstü harcamalar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa uygun yerine getirilmemiş ve ilgli harcama yetkilileri için öngörülen para cezaları uygulanamamıştır.

BULGU 4: Geçmiş Tarih Verilerek Muhasebe Kayıtlarının Yapılması

Büyükşehir Belediyesi yevmiye kayıtlarının incelenmesinde, bazı işlemlerde yevmiye tarihi ile işlem tarihlerinin aynı olmadığı ve geçmiş tarih verilerek yevmiye kaydı yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"Muhasebe Sistemi"* başlıklı 49'uncu maddesinde;

"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",

"Kayıt zamanı" başlıklı 50'inci 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." hükümleri yer almaktadır.

Öte yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"Yevmiye sistemi,*

muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde;

"İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır. (2) Gerçekleşen işlemler muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedilir. Belge olmadan kayıt yapılmaz. Gerçekleşen işlemler, hesaplara ait "hesabın işleyişi" bölümlerinde belirtilmiş olup olmadığına bakılmaksızın, bu Yönetmelikte belirtilen hesapların niteliğine uygun bir biçimde kaydedilir. Bir hesabın borcuna kaydedilen tutar mutlaka başka bir hesap ya da hesapların alacağına kaydedilir. Yevmiye defterinde her zaman borç alacak eşitliği bulunur",

"Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde;

"Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlık ancak muhasebe kaydıyla düzeltilir." hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, ödeme emri belgesi veya muhasebe işlem fişi düzenlenirken, muhasebe kayıtlarının geçmişe dönük yevmiye tarihi verilerek yapılmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda, Muhasebe İşlem Fişi ve Ödeme Emri Belgesi düzenlenirken geçmişe dönük yevmiye tarihi verilmeyecektir."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen tespitlere iştirak etmiş olup söz konusu hususların düzeltileceğini ifade etmiştir. Ancak 2018 mali yılında yevmiye kayıtlarının mali işlemin oluştuğu zamanda yapılmadığı görülmektedir.

BULGU 5: Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebeleştirilmemesi

Büyükşehir Belediyesinde ihale mevzuatı kapsamında isteklilerden alınan geçici teminat mektuplarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmamış olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*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." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 435'inci maddesinde;

"*Teminat mektupları hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.*

a) Teminat olarak teslim edilen değerlerin alınıp verilmesinde düzenlenecek belgeler

1) Muhasebe birimleri veznelerine ihale kanunları, vergi kanunları ve diğer mevzuat hükümleri gereğince teminat ve depozito olarak teslim edilen belgeler karşılığında ilgilisine alındı belgesi verilir. Veznedarca teslim alınan teminata ilişkin belgeler; alınış sırasına göre klasörler içinde veznede saklanır. Bu değerler teslim alındığında, ilgilisine geri verilmesi veya paraya çevrilmesi gerektiğinde muhasebe işlem fişi düzenlenerek hesaplara kaydedilir. İlgilisine geri verilmesi gerektiğinde teslimi sırasında verilen alındı geri alınarak muhasebe işlem fişine bağlanır. Alındı belgesi geri alınamadığı takdirde durum, alındının dipkoçanı ile yardımcı hesap defterine şerh edilir. Teminat mektubu, yazılı olarak talep edilmesi halinde muhatap veya ilgili bankaya gönderilir ve talep yazısı muhasebe işlem fişine bağlanır. Teminat mektubunun bir kısmının serbest bırakılması gerektiği takdirde, durum muhasebe birimince bir yazı ile ilgili banka şubesine bildirilir ve serbest bırakılan miktar hesaplardan çıkartılmakla birlikte, yardımcı hesap defterinde de bu durum ayrıca belirtilir. Teminat olarak alınan değerlerin muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için; alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimince takip edilir ve her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınır ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgeler ilgilisine veya ilgili bankaya iade edilir ya da ertesi mali yıla devredilir. Banka teminat mektupları, müteahhit veya müşterinin sözleşme yapmaya yanaşmaması ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi gibi ilgili mevzuatında belirtilen hallerin muhasebe birimine bildirilmesinden sonra paraya çevrilebilir." şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, istekliler tarafından sunulan geçici teminat mektuplarının alınışı, düzenlenecek belgeler, bunların saklanması, iadesi ve paraya çevrilebilecek haller ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Tüm mali nitelikteki bu işlemlerin yapılabilmesi, ancak söz konusu geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınıp mali tablolarda gösterilmesi ile mümkün olabilecektir.

2018 yılı içerisinde işlem gören geçici teminat mektuplarının Büyükşehir Belediyesi

www.balioglu.net

tarafından muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

İhale mevzuatı kapsamında isteklilerden alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarının yapılması gerekirken yapılmaması mali tabloların güvenilirliğini ihlal etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Yapılan ihaleler neticesinde harcama birimlerince alınan teminat mektuplarının muhafazası ve muhasebe kayıtlarına işlenmesi için Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına gönderilmesi gerektiği doğrultusunda tüm harcama birimleri bilgilendirilmiştir."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve tespitler doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak yapılan düzenlemeler 2019 yılı ve sonrasında uygulanacağından, bulgu konusu hatalı uygulamalar, 2018 yılı Nakit Dışı Teminat ve Kişilere ait Menkul Kıymetlere ilişkin kayıtların eksik yapılmasına ve mali tablolarda eksik gösterilmesine neden olmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 6: Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması

Büyükşehir Belediyesinin şirketlerdeki sermaye tutarı ile bu sermaye tutarının izlenmesi gereken 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabının uyuşmadığı tespit edilmiştir.

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

Yönetmelik'in 182'inci maddesinde de;

''*Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.*

a) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak

hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir…'' denilmektedir.

241 No.lu hesabın işleyişi ise Yönetmelik'in 183'üncü maddesinde açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 27.039.898,75 TL'lik borç bakiyesi bulunması gerekirken 26.608.290,94 TL'lik borç bakiyesi bulunduğu; dolayısıyla yukarıda belirtilen yönetmelik hükümlerine aykırı olarak, 241 No.lu Hesapta 431.607,81 TL'lik hataya sebep olunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu doğrultusunda Kurumumuz muhasebe kayıtlarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Hesabı ile Akbel A.Ş. nin sermaye tutarı arasındaki 431.607,81 TL lik farka ait değerler 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Hesabına işlenerek farklılık düzeltilmiştir."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve tespitler doğrultusunda gerekli işlemlerin yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak yapılan düzenlemeler 2019 yılında uygulandığından, bulgu konusu hatalı uygulamalar, 2018 yılı Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ilişkin kayıtların eksik yapılmasına ve mali tablolarda eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 7: Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İlgili İdaresindeki Kayıtlı Bedeli Üzerinden Takip Edilmemesi

Başka idarelere ait olup Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazların, muhasebe kayıtlarında ilgili idaresindeki kayıtlı bedeli üzerinden izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar hesabının niteliğini düzenleyen 192'nci maddesinde, *"Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır."* hükmü,

Hesabın işleyişini düzenleyen 193'üncü maddesinde "*Tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir."* hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde;

- Pazarcık İlçesi Büyüknacar Mahallesi sınırlan içerisinde bulunan mülkiyeti Maliye Hazinesine ait olan 169 ada 11 No.lu parselde kayıtlı 1.596,00 m2 yüzölçümlü kullanılmayan eski okul binası olarak kayıtlı taşınmazın 'Taziye Evi" olarak kullanılmak üzere;

- Elbistan İlçesi İkizpınar (Çopur) Mahallesi/köyü sınırları içerisinde bulunan mülkiyeti Maliye Hazinesine ait olan 117 ada 40 No.lu parselde kayıtlı 1.386,95 m2 yüzölçümlü okul alanı olarak kayıtlı taşınmazın "Sosyal Hizmetler Merkezi" olarak kullanılmak üzere;

- Dulkadiroğlu İlçesi Y.Gazipaşa Mahallesi sınırları içerisinde bulunan mülkiyeti Maliye Hazinesine ait 978 ada 79 No.lu parsel "Etnografya ve Kent Müzesi" olarak kullanılmak üzere;

- Afşin İlçesi Beyceğiz Mahallesi sınırları içerisinde bulunan mülkiyeti Maliye Hazinesine ait Halk Sağlığı Müdürlüğü adına tahsisli olan 125 ada üzerinde bulunan Atatürk Caddesi Efsun Sokak Atlas Pasajı 5 No.lu Aile Sağlığı Merkezinin bulunduğu binanın 3 üncü katının "Kurs Merkezi" olarak kullanılmak üzere;

4 adet taşınmazın Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesine tahsis edildiği, ancak ilgili idaresince iz bedeli üzerinden kayda alınan bu dört adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında ilgili idaresindeki kayıtlı bedeli üzerinden izlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, Belediye'ye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Binalar Hesabına borç ve Net Değer hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarının Net Değer Hesabına borç, Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi ve mali tablolarda takibinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Belediyemize diğer kuruluşlar tarafından tahsis edilen taşınmazların irtifak hakkı, devir gibi işlemleri İmar Daire Başkanlığınca yürütülmekte olup, tahsisi yapılan taşınmazlara ait ilgili idaresindeki kayıtlı bedeller talep edilerek bu bedeller doğrultusunda muhasebe kayıtları oluşturulacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Belediyenin Sahibi Olduğu Taşınmazların İhale Yapılmaksızın "İşgaliye Sözleşmesi" ile Kiraya Verilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait toplamda 57 adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı bir şekilde, ihale edilmeksizin *"İşgaliye Sözleşmesi"* ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"Kapsam"* başlıklı 1'inci maddesinde yer alan *"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* hükmü ile belediye taşınmazlarının bu Kanun'a göre kiraya verilebileceği belirlenmiştir.

Aynı Kanun'un *"Kiralarda sözleşme süresi"* başlıklı 64'üncü maddesinde; *"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür."* denilerek kiralama süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı (istisnaları da belirtilerek) hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Kanun'un "*Ecrimisil ve tahliye*" başlıklı 75'inci maddesinde; "*… İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir. …*" hükmü yer almaktadır.

Bu itibarla; belediyelerin mülkiyetindeki taşınmaz malların kiraya verilme işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki ihale usullerine göre yapılması; yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmelerinin en fazla on yıl olması; işgal durumunda mülkiye amirliğine müracaat ederek tahliye ettirilmesi; aynı taşınmaz malın yeniden kiraya verilmesi işinin 2886 sayılı Kanun'daki ilgisine göre uygun ihale usullerinden birisiyle yapılması gerekmektedir.

Buna göre; Büyükşehir Belediyesinin sahibi olduğu 57 adet taşınmaz için, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak, "*İşgaliye sözleşmesi"* ile kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya sürelerinin uzatılması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda Kurumumuza ait taşınmaz malların kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu usullerine göre işlemler yapılacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam

www.balioglu.net

edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından 2018/412583 ihale kayıt numaralı "Sosyal Yardım Amaçlı Odun Alım Kartı Alımı (Derman Kart Odun)" işinde pazarlık usulü kullanılarak ihaleye çıkıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun *"Temel ilkeler"* başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

"Bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabilir" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Kanun'un bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır. Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 21 inci maddesinin (b) bendinde;

"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması" denilmek suretiyle, bu bent gereğince pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasını mümkün kılan özel haller sayılmıştır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere; önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçların 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) fıkrası kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Bir durumun, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi açısından, *"idarece öngörülemeyen olay"* kapsamında değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından *"öngörülemez", "olağan dışı"* ve *"idarenin iradesinden bağımsız"* nitelikte olması ve ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir. Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik Kanun'da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi özel şartlara bağlanmıştır. Sonuç olarak

bir işin acilen yapımına idarece karar verildiği durumlarda Kanun'da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından 2018/412583 ihale kayıt numaralı ve 14.08.2018 onay tarihi "Sosyal Yardım Amaçlı Odun Alım Kartı Alımı (Derman Kart Odun)" işi için, ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen veyahut yeterli bir süre önce idarece gerekli hazırlıkların yapılmasını engelleyen hallerden birinin ortaya çıktığı değerlendirmesinin yapılması mümkün gözükmemektedir.

İşlerin temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi; anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu işin istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulüne göre ihale edilebilme şartları oluşmadığından, temel ihale usullerinden biri esas alınarak ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; söz konusu ihale öncesinde 2018/236640 ihale kayıt numaralı *"Sosyal Yardım Amaçlı Odun Alım Kartı"* ihalesinin yapıldığı ancak istekli firmanın sözleşme imzalama aşamasında farklı bir ihaleden dolayı yasaklama kararı almasından ötürü sözleşme imzalanamadığı ve ihalede geçerli 2. teklif bulunmadığı için ihalenin iptal edildiği, yeniden açık ihaleye çıkıldığı takdirde ihalelerde güvenlik soruşturmasının en az 3 – 4 ay sürdüğü, kuzey ilçelerinde soğukların erken başlaması ile yolların kar yağışlarından dolayı kapanmasından dolayı vatandaşların mağdur olması söz konusu olduğu ve bundan sonraki işlemlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen şartlar doğrultusunda ihaleye çıkılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında belirtilen değerlendirmelerde "*idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması"* hususunu karşılamamaktadır. Bu itibarla pazarlık usulüne göre ihale edilebilme şartları oluşmadan temel ihale usullerinden biri esas alınarak ihale edilmesi gerekmekte olup konunun gelecek yıl denetimlerinde de izlemesi yapılacaktır.

BULGU 10: Anahtar Teslim Götürü Bedel İhale Dökümanlarının Eksik, Hatalı ve Çelişkili Hazırlanması

Büyükşehir Belediyesinde anahtar teslim götürü bedel yapım ihale dokümanlarının eksik, hatalı ve çelişkili hazırlanması nedeniyle, sözleşme aşamasında teknik tariflere uygun olmayan imalatların yapılmasına ve iş artışı kapsamında ilave ödemelerde bulunulmasına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

İş artışı meyanında bedel ödenmesi ancak Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 21'inci maddesinde belirtildiği üzere öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla mümkündür.

İhale dokümanını oluşturan belgeler arasında çelişkili imalat tariflerine yer verilmemesi, uygulama projeleri ile mahal listelerinin birbiri ile uyumlu olması, zemin etüdünün doğru bir şekilde hazırlanarak doküman ekine konulması ve zemin etüdünün gerektirdiği imalatların statik projeye yansıtılması, teknolojinin değişmesi ile piyasada uygulama alanı kalmayan resmi kurum pozlarına (imalat tariflerine) atıf yapılmaması, sözleşme sürecinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle zorunlu olması dışında iş artışına mahal verilmemesi gereklidir.

www.balioglu.net

Bu meyanda anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerinin *'Diğer hususlar'* başlıklı maddesine; *"Yüklenici ihale konusu yapım işini (eseri) sözleşme eki inşaat, makine, tesisat, asansör, elektrik ve diğer işlere ilişkin özel ve genel teknik şartnameleri, zemin etüdü, ihale gününde mer'i deprem, ısı, yangın yönetmelikleri ve diğer mevzuata uygun şekilde meydana getirmek ve ruhsatlandırmak için gerekli tüm imalatlar sözleşme bedeline dâhildir. Söz konusu özel ve genel teknik şartnamelerde öngörülen ve ruhsat almak için zorunlu imalatların uygulama projeleri ve mahal listelerinde yer almadığı gerekçesiyle yüklenici iş artışı talebinde bulunamaz."* hükmünün konulması anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerin ruhuna uygun düşeceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Büyükşehir Belediyemizde gerçekleşecek olan anahtar teslim götürü bedel ihalelerin sözleşmelerinin 'Diğer Hususlar' başlıklı maddesine; " Yüklenici ihale konusu yapım işini (eseri) sözleşme eki inşaat, makine, tesisat, asansör, elektrik ve diğer işlere ilişkin özel ve genel teknik şartnameleri, zemin etüdü, ihale gününde mer'i deprem, ısı, yangın yönetmelikleri ve diğer mevzuata uygun şekilde meydana getirmek ve ruhsatlandırmak için gerekli tüm imalatlar sözleşme bedeline dahildir. Söz konusu özel ve genel teknik*

şartnamelerde öngörülen ve ruhsat almak için zorunlu imalatların uygulama projeleri ve mahal listelerinde yer almadığı gerekçesiyle yüklenici iş artışı talebinde bulunamaz" hükmünün konulmasına başlanmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 11: Arsa Temin Edilmeden, Mülkiyet, Kamulaştırma ve İmar İşlemleri Tamamlanmadan İhaleye Çıkılması

Büyükşehir Belediyesince gerçekleştirilmesi planlanan bir yapım işinde; arsa temin edilmeden, mülkiyet, ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ihaleye çıkıldığı, yüklenicisi ile sözleşme imzalandığı ve kendi tasarrufu altında olmayan bir arsanın yükleniciye teslim edildiği, daha sonra ilgili diğer bir idarenin yazısı üzerine işin durdurulduğu, ancak işe ilişkin herhangi bir tasfiye işleminin yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar"* başlıklı 62'nci maddesinin 5625 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile değişik (c) bendinde;

"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz." hükmü;

3194 sayılı İmar Kanun'un **"***Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması"* başlıklı 8'inci maddesinin 6495 sayılı Kanun'un 73'üncü maddesi ile değişik (e) bendinde de;

"Kamu kurum ve kuruluşları veya plan müellifleri; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından plana ilişkin görüşlerini alır. Kurum ve kuruluşlar, görüşlerini en geç otuz gün içerisinde bildirmek zorundadır. Görüş bildirilmesi için etüt ve analiz gibi uzun süreli çalışma yapılması gereken hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine otuz günü geçmemek üzere ilave süre verilir. Bu süre içerisinde görüş bildirilmediği takdirde plan hakkında olumsuz bir görüşün bulunmadığı kabul edilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince; arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmadan ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ihaleye çıkılması, imar planlarına ilişkin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alınmadan imar planlarının yapılması veya değiştirilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığı tarafından 14.07.2017 tarihinde ihalesi yapılan "Afşin İlçesi Taziye Evi ve Sosyal Tesis Yapım İşi"nde;

-Hazineye ait olan ve tahsisi Sağlık Bakanlığında bulunan 1307 ada 1 parselde bulunan arsa, ilgili kurum ve kuruluşlarından görüş alınmadan imar tadilatı yapılarak sosyal tesis alanına çevrildiği,

-Kahramanmaraş Valiliği Halk Sağlığı Müdürlüğü tarafından yapılan bu tadilatın tekrardan sağlık tesisine dönüştürülmesi gerektiği 25.08.2017 tarih ve 9664742/755.99 sayılı yazı ile bildirildiği,

-Buna rağmen yüklenici ile 15.09.2017 tarihinde sözleşme imzalandığı,

-19.09.2017 tarihinde de yer teslimi yapıldığı görülmüştür.

Ancak sözleşme imzalandıktan ve yer teslimi yapıldıktan sonra, söz konusu yazı dikkate alınarak 25.09.2017 tarihinde Etüd ve Projeler Dairesi Başkanlığının oluru ile iş durdurulmuştur.

Büyükşehir Belediyesinin imar planlarının yapılması ve değiştirilmesinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alması ve ihale işlemlerini başlatmadan önce de arsa temin etmesi, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemlerini tamamlaması gerekmektedir. Aksi durumda, yapılması planlanan işlerin zamanında yapılamaması ve özel

www.balioglu.net

hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan yaptırımlarla karşı karşıya kalınması söz konusu olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu doğrultusunda İdaremiz imar planlarının yapılması ve değiştirilmesinde ilgili kamu, kurum ve kuruluşlarından görüş alınması ve ihale işlemlerini başlatmadan önce de arsa temin etmesi, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemlerinin tamamlanması konusuna gerekli önem verilecektir.*

Afşin ilçesi Taziye Evi ve Sosyal Tesis Yapım İşinde yüklenici firmanın 26/02/2019 tarihli dilekçesinde; 17/01/2019 tarihinde kabul edilen 18/01/2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 7161 Sayılı Kanunun 32.Maddesi ile 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa eklenen geçici 4.Maddesi hükümleri doğrultusunda işin tasfiyesini talep etmiş olup, işin tasfiyesi konusunda gerekli iş ve işlemler devam etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Bazı Yüklenicilerin İşleri Durdurmasına veya İşe Hiç Başlamamasına Karşı Yasal Süreçlerin İşletilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihalesi yapılan bazı yapım işlerinin yüklenicilerinin son dönemlerde gerçekleşen fiyat artışlarını gerekçe göstererek işleri durdurma yoluna gittikleri veya işe hiç başlamamayı tercih ettikleri; buna karşı Belediye tarafından da herhangi bir yasal prosedürün işletilmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "*Yüklenicinin sözleşmeyi feshetmesi"* başlıklı 19'uncu maddesinde;

"Sözleşme yapıldıktan sonra mücbir sebep halleri dışında yüklenicinin mali acz içinde bulunması nedeniyle taahhüdünü yerine getiremeyeceğini gerekçeleri ile birlikte yazılı olarak bildirmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir",

Kanun'un *"İdarenin sözleşmeyi feshetmesi"* başlıklı 20'nci maddesinde;

"*Aşağıda belirtilen hallerde idare sözleşmeyi fesheder:*

a) Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi, (1)

b) Sözleşmenin uygulanması sırasında yüklenicinin 25 inci maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğunun tespit edilmesi,

Hallerinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir",

Kanun'un *"Sözleşmenin feshine ilişkin düzenlemeler"* başlıklı 22'nci maddesinde ise;

"19'uncu maddeye göre yüklenicinin fesih talebinin idareye intikali, 20'nci maddenin (a) bendine göre belirlenen sürenin bitimi, 20'nci maddenin (b) bendi ile 21 inci maddeye göre ise tespit tarihi itibariyle sözleşme feshedilmiş sayılır. Bu tarihleri izleyen yedi gün içinde idare tarafından fesih kararı alınır. Bu karar, karar tarihini izleyen beş gün içinde yükleniciye bildirilir.

19, 20 ve 21'inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncellenir. Güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki fark yükleniciden tahsil edilir.

Hakedişlerden kesinti yapılmak suretiyle teminat alınan hallerde, alıkonulan tutar gelir kaydedileceği gibi, sözleşmenin feshedildiği tarihten sonra yapılmayan iş miktarına isabet eden teminat tutarı da birinci fıkra hükmüne göre güncellenerek yükleniciden tahsil edilir.

Gelir kaydedilen teminatlar, yüklenicinin borcuna mahsup edilemez.

19, 20 ve 21'inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, yükleniciler hakkında 26'ncı madde hükümlerine göre işlem yapılır. Ayrıca, sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyan yükleniciye tazmin ettirilir." hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde, bazı yapım işlerinde yüklenicilerin fiyat artışlarını ve hakedişlerinin zamanında ödenmediğini gerekçe göstererek işleri durdurma yoluna gittikleri,

www.balioglu.net

kendilerine yer teslimi yapılmamış olan bazı yüklenicilerin de aynı gerekçelerle işe başlamamak için verilecek yerleri teslim almaktan imtina ettikleri görülmüştür. İşe başlamış olan yükleniciler, söz konusu durumun kendileri tarafından öngörülemediğini ve kendilerine sözleşmelerinde bulunmamasına rağmen fiyat farkı verilmesini talep etmektedirler. Yer teslim almaktan imtina eden yükleniciler de aynı gerekçelerle işe başlamamaktadırlar. Ancak gerek yargı gerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı gibi kamu kurum ve kuruluşlarının kararları dikkate alındığında; basiretli bir iş adamı gibi davranmak zorunda olan yüklenicilerin söz konusu fiyat artışlarını öngörmeleri gerekmektedir. Zamanında ödenmeyen hakedişler konusunda yüklenicilerin özel hukuk sözleşmeleri kapsamında yasal hakları bulunmakla beraber; fiyat artışı gibi sebeplerle fiyat farkı talep etme veya fiyat farkı verilmeyince işleri durdurma hakkı bulunmamaktadır. Öte yandan bu durumda işleri durdurma yoluna giden veya işe başlamaktan imtina eden yüklenicilere karşı da Belediye tarafından ilgili mevzuatına göre ihtar çekilmesi, süre verilmesi, kesin ve varsa ek kesin teminatlarının gelir kaydedilmesi, işin tasfiye edilip yeniden ihale edilerek aradaki farkın yükleniciden talep edilmesi ve yükleniciye yasak getirilmesi gibi süreçlerin işletilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak; yukarda verilen mevzuat hükümleri gereğince ihalesi yapılmış ve sözleşmesi imzalanmış yapım işlerinin yüklenici tarafından durdurulması veya işe hiç başlanılmaması karşısında Belediyenin gerekli işlemleri yerine getirmesi yasal bir zorunluluktur.

Kamu idaresi cevabında; *"Ülkemizde 2018 yılında yaşanmış olumsuz ekonomik şartlardan ve öngörülmeyen fiyat artışlarından dolayı 17/01/2019 tarihinde kabul edilen 18/01/2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 7161 Sayılı Kanunun 32.Maddesi ile 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa eklenen geçici 4.Maddesi hükümleri doğrultusunda ilgili iş ve işlemler devam etmektedir."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: Proje ve Teknik Şartnameler ile Fen ve Sanat Kurallarına Uygun Olmayan İmalatların Yapılması

Büyükşehir Belediyesinde ihalesi yapılarak sözleşmeye bağlanan bazı yapım işlerinde

ihale dokümanı ve ekleri olan proje ve teknik şartnameler ile fen ve sanat kurallarına aykırı imalatların yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin *"İşlerin denetimi"* 14'üncü maddesinde yer alan;

"(1) Sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işleri, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir.

(2) Herhangi bir işin, yapı denetim görevlisinin denetimi altında yapılmış olması yüklenicinin, üstlenmiş olduğu işi bütünüyle projelerine, sözleşme ve şartnamelerine, fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmak hususundaki yükümlülüklerini ve sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

……

(4) Yüklenici ile yapı denetim görevlisi arasında anlaşmazlık olursa, bu anlaşmazlık 51'inci madde hükümlerine göre idarece karara bağlanır" hükümleriyle işlerin denetimi ile birlikte yüklenicinin bazı sorumlulukları da belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Şartname'nin *"Yapı denetim görevlisinin yetkileri"* başlıklı 15'inci maddesinde;

"(1) Yüklenici bütün işleri yapı denetim görevlisinin, sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorundadır.

(2) Yüklenici kullanacağı her türlü malzemeyi yapı denetim görevlisine gösterip iş için elverişli olduğunu kabul ettirmeden iş başına getiremez.

(3) Malzemenin teknik şartnamelere uygun olup olmadığını inceleyip gözden geçirmek için yapı denetim görevlisi istediği şekilde deneyler yapabilir ve ister işyerinde, ister özel veya resmi laboratuvarlarda olsun, bu deneylerin giderleri sözleşmesinde başka bir hüküm yoksa yüklenici tarafından karşılanır. Yüklenici, deneylerin işyerinde yapılmasını isterse bunun için gerekli araç ve teçhizatı kendisi temin eder.

(4) Yapı denetim görevlisinin kabul ettiği malzemeden mümkün olanların örnekleri mühürlenerek işin geçici kabulüne kadar saklanır.

(5) Yüklenicinin işyerine getirdiği malzemenin, teknik şartnamesine veya daha önce alınmış mühürlü örneğine uygun ve işe elverişli olmadığı anlaşıldığı takdirde yüklenici, bu

konuda kendisine verilen yazılı talimatın tebliği tarihinden başlamak üzere on gün içinde söz konusu malzemeyi işyerinden kaldırıp uzaklaştırmak zorundadır. Bunu yapmadığı takdirde yapı denetim görevlisi bu malzemeyi, bütün zarar ve giderleri yükleniciye ait olmak üzere, işyeri çevresi dışına çıkarmaya yetkilidir.

(6) Yüklenici tarafından fen ve sanat kurallarına aykırı olarak kusurlu yapıldıkları anlaşılan iş kısımlarını yıktırıp yükleniciye yeniden yaptırmak hususunda yapı denetim görevlisi yetkilidir. Yüklenici, bu konuda kendisine yazılı olarak verilen talimat üzerine, belirlenen süre içinde söz konusu iş kısımlarını ayrıca bir bedel istemeksizin yıkıp yeniden yapmak zorundadır. Bu hususta bir gecikme olursa sorumluluğu yükleniciye aittir.

(7) (Ek:RG-13/12/2017-30269) Sözleşmede yerli malı zorunluluğu aranan makine, malzeme ve ekipman ile yazılımın kontrolü yapı denetim görevlisinin sorumluluğundadır. Yerli malı olması zorunluluğu bulunan makine, malzeme ve ekipman ile yazılıma ilişkin yerli üretimin, doğal afetler, kanuni grev, genel salgın hastalık, kısmi veya genel seferberlik ilanı gibi nedenlerle sona ermesi veya yetersiz hale gelmesi ya da ilgili makine, malzeme ve ekipman ile yazılımın diğer zorunlu nedenlerle yerli malı olarak temin edilmesinin mümkün olmadığı durumlarda, yüklenicinin yazılı başvurusu üzerine idarenin onayıyla, sözleşme konusu işte yerli malı olmayan makine, malzeme ve ekipman ile yazılım kullanılabilir. Bu gibi durumlarda iş programı dikkate alınarak gerektiğinde yükleniciye ek süre verilebilir." hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlerle, yapım işlerinde yüklenici ile birinci derece muhatap olarak ve işlerin yürütülmesinin kontrolü bakımından birinci derece sorumlu olarak yapı denetim görevlileri belirlenmiştir.

Şartname'nin *"Hatalı, kusurlu ve eksik işler"* başlıklı 24'üncü maddesinde;

"(1) Yapı denetim görevlisi, yüklenici tarafından yapılmış olan işin eksik, hatalı ve kusurlu olduğunu veya malzemenin şartnamesine uygun olmadığını gösteren delil ve emareler gördüğü takdirde, gerek işin yapımı sırasında ve gerekse kesin kabule kadar olan sürede bu gibi eksiklerin, hataların ve kusurların incelenmesi ve tespiti için gerekli görülen yerlerin kazılmasını ve/veya yıkılıp yeniden yapılmasını yükleniciye tebliğ eder. Bu incelemeler yüklenici veya vekili ile birlikte yapılır. Yüklenici veya vekili bu konuda yapılacak tebliğe uymazsa, incelemeler yapı denetim görevlisince tek taraflı olarak yapılıp durum bir tutanakla tespit edilir. Bu gibi inceleme ve araştırmaların giderleri, işlerin eksik, hatalı ve kusurlu

www.balioglu.net

olduğunun anlaşılması halinde yükleniciye ait olur. Aksi anlaşılırsa genel hükümlere göre işlem yapılır.

(2) Sorumluluğu yükleniciye ait olduğu anlaşılan hatalı, kusurlu ve malzemesi şartnameye uymayan işlerin bedelleri, geçici hakedişlere girmiş olsa bile, yüklenicinin daha sonraki hakedişlerinden veya kesin hakedişinden ya da teminatından kesilir" denilmek suretiyle yapı denetim görevlilerine sorumluluk yüklenmiştir.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Yapı denetim görevlilerinin sorumluluğu"* başlıklı 28'inci maddesinde ise; yapı denetimini yerine getiren idare görevlilerinin, denetim eksikliği nedeniyle işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmamasından ortaya çıkan zarar ve ziyandan onbeş yıl süre ile yüklenici ile birlikte müteselsilen sorumlu oldukları ve bu sorumluluğu yerine getirmemeleri halinde haklarında 28'inci madde hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesine bağlı çeşitli daire başkanlıkları tarafından ihalesi yapılarak sözleşmeye bağlanan bazı yapım işlerinde ihale dokümanı ve ekleri olan proje ve teknik şartnameler ile fen ve sanat kurallarına aykırı imalatların yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, proje ve teknik şartnameler ile fen ve sanat kurallarına aykırı imalatların yapılması hukuka uygun olmamakla birlikte; yapı denetim görevlileri de sözleşmenin imzalanmasını müteakiben kesin kabule kadar geçen süreçte, işin ihale dokümanı ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasından sorumludurlar.

Kamu idaresi cevabında; *"İhale dokümanları ve ekleri ile fen ve sanat kurallarına uygun olarak iş ve işlemler gerçekleştirilmesi hususunda Kurumumuzca gerekli tedbirler alınacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespitinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihalesi yapılan yapım işlerine ait proje değişiklikleri sonucunda yapımından vazgeçilen imalatların yerine yaptırılması öngörülen imalat bedellerinin

tespitinde mevzuata aykırı uygulamalara sebebiyet verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin *"Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti"* başlıklı 22'nci maddesinde;

"1) 12'nci maddenin 4'üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21'inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.

(2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleriyle kıyaslanarak bulunacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.

(4) Yeni fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli

www.balioglu.net

olur. *Yeni fiyat tespitinde yüklenici ile uyuşulamaz ise, taraflarca anlaşmazlık tutanağı düzenlenir ve anlaşmazlık idare tarafından on gün içerisinde Bayındırlık Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü* zorunludur. *Yüklenici, fiyat uyuşmazlığı hakkındaki Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden idare tarafından tespit edilmiş fiyat üzerinden işe devam etmek zorundadır.*

(5) Yeni fiyatın hesabında, ikinci fıkranın (a) bendine göre, teklif analiz ile kıyaslanarak bulunan analizin kullanılması halinde, bu analizin temsil ettiği iş kalemi miktarı ile yeni tespit edilecek iş kalemi miktarının rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır.

6) İdare istediği taktirde; bir işte, sözleşmeye esas proje içinde kalan ancak öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde, ayrıca bir yükleniciye yaptırılması mümkün olan bir işi başkasına da yaptırabilir, bundan dolayı yüklenici herhangi bir hak talebinde bulunamaz." hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu düzenleme uyarınca proje değişikliği şartları gerçekleştiği hallerde; idarenin yapılmasını istediği işe ilişkin yeni fiyatın tespitinde, ikinci fıkrada belirtilen analizlere üçüncü fıkrada belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek uygulanacaktır. Üçüncü fıkrada sayılan rayiç kaynaklarından ilk üçünün uygulanması, mümkün olmayan hallerde dördüncü bentte belirtildiği üzere idarece kabul edilmek şartıyla ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin yeni birim fiyat tespitinde idare tarafından kullanılması gerekmektedir. Burada *"yerel rayiç"* ifadesinden, işin yapıldığı yer ve zamanda piyasada geçerli rayiç fiyatın anlaşılması gerektiği, ancak rayiç fiyatı tespit ettirilmek istenen malzemenin işin yaptırıldığı yerde bulunmaması nedeniyle veya fiyatı olumlu etkileyen çeşitli sebeplerle başka bir yerden temin edilmiş ise, söz konusu hallerin işin yaptırıldığı yer ticaret odasından alınacak yazılarla belgelendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Bunun yanı sıra Oda Muamelat Yönetmeliği'nin *"Faturaların rayice uygunluğunun onayı"* başlıklı 38'inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Proforma Faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanmaz" denilmektedir.

www.balioglu.net

Bu yönetmelik hükmü uyarınca, birim fiyatı belirlemek üzere düzenlen faturalar onaylanmaz, faturanın onaylanması ancak birim fiyatın belirlenmesi için düzenlenen faturada işin tamamının gösterilmesi halinde mümkündür. Yapılacak olan işin tamamının faturada gösterilmediği yeni birim fiyat hesabında, söz konusu rayicin kullanılması yönetmeliğin amir hükmüne aykırıdır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinde ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde proje değişikliği onayı olmadan imalat değişikliği yapıldığı, öte yandan proje değişiklikleri sonucunda yapımından vazgeçilen imalatların yerine yaptırılması öngörülen ve sözleşmede bulunmayan bazı iş kalemlerinin fiyatının tespitinde yukarıda yer alan mevzuata aykırı olarak;

- piyasa fiyat araştırmalarının Belediye tarafından yapılmayıp yüklenicinin uhdesine bırakıldığı,
- fiyat tekliflerinin yaptırılacak toplam imalat miktarı üzerinden değil, birim imalat fiyatı üzerinden alındığı,
- alınan tekliflerden en uygun olanın birim fiyat analizine dahil edilmesi gerekirken, alınan tekliflerin ortalamasının birim fiyat analizine dahil edildiği,
- Alınan fiyat teklifleri için ticaret ve/veya sanayi odasından herhangi bir onay alınmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, proje değişikliklerinin onay alınarak yapılması ve proje değişiklikleri sonucunda yapımından vazgeçilen imalatların yerine yaptırılması öngörülen imalat bedellerinin tespitinde yukarıda belirtilen mevzuata uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"İdaremizce proje değişikliği sonucunda yapımından vazgeçilen imalatların yerine yaptırılması ön görülen imalat bedellerin tespitinde ilgili mevzuatlara uygun iş ve işlemlerin yapılması hususunda gerekli tedbirler alınacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Yüklenici ve Alt Yüklenicinin Sorumluluk Mükellefiyeti Gözetilmeden Binalara Ait Bakım Onarım Giderlerinin Doğrudan Belediye Bütçesinden Karşılanması

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğunda olan binalara ait bakım onarım giderlerinin, kesin kabulden itibaren 15 yıllık süre içerisinde herhangi bir 'teknik heyet tespiti' yaptırılmadan Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 30'uncu maddesi ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20 ve 25'inci maddelerinin son fıkraları gereğince; yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de 15 yıl süreyle de müteselsilen sorumlu olup; bu zarar ve ziyanın genel hükümlere göre (rızaen tahsilat veya alacak davası açılarak) yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi uhdesinde bulunan binalara ait bakım onarım giderleri gerçekleştirilirken ortaya çıkan zarar ve ziyanda yüklenici ve alt yüklenicilerin herhangi bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığına ilişkin herhangi bir tespit yapılmadığı ve doğrudan Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kanun kapsamında sözleşmeye bağlanan ve kesin kabulden itibaren 15 yıllık süresi 2018 yılı içinde devam eden bakım onarım giderleri için öncelikle bir teknik heyet oluşturulması, söz konusu bakım onarım gereğinin kullanım hatasından mı yoksa imalat hatasından mı kaynaklandığının tespit ettirilmesi, kullanım hatasından kaynaklı bakım onarım giderlerinin bütçeden karşılanması; buna karşın yüklenici veya alt yüklenici kusurundan kaynaklanan bakım onarımın yüklenici marifetiyle yaptırılması, sonuç alınamaması durumunda kamu kaynakları ile yüklenici nam ve hesabına yaptırılıp bedelinin yükleniciden sulh veya alacak davası yoluyla tahsil edilmesi, ayrıca bu kapsamda 30'uncu maddenin gereğini yerine getirmeyen yükleniciden, geçici kabulden itibaren 15 yıl boyunca geçerli olan iş bitirme belgelerinin yaptırım olarak geri çağırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"4735 sayılı kanun kapsamında sözleşmeye bağlanan ve kesin kabulden itibaren 15 yıllık süresi içinde devam eden bakım onarım giderleri için ilgili mevzuatlar doğrultusunda iş ve işlemler yapılacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Toplu Taşıma Bilgi Sistemlerinin Doğru ve Güvenilir Çalıştığının Onaylanmasına İlişkin Gerekli Testlerin Zamanında Yaptırılmaması

Büyükşehir Belediyesinde Toplu Taşıma Elektronik Ücret Toplama Akıllı Durak Sistemi Akıllı Kart ve Araç İçi Bilgilendirme, Güzergah ve Araç Takip Sistemleri ve Araç İçini Görebilen Kamera Sistemlerinin doğru ve güvenilir çalıştığına ilişkin yapılması gereken testlerin zamanında yaptırılmadığı ve bu test sonuçlarına göre alınması gereken önlemlerin geciktiği tespit edilmiştir.

"Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye Başkanlığı Sınırlarında Çalışan ve Çalışacak Olan Tüm Toplu Taşıma Araçlarında (Otobüs, Raylı Sistem vb.) Toplu Taşıma Elektronik Ücret Toplama Akıllı Durak Sistemi Akıllı Kart ve Araç İçi Bilgilendirme, Güzergah ve Araç Takip Sistemleri ve Araç İçini Görebilen Kamera Sistemlerinin Kurulumu" işine ait sözleşmenin "*Yüklenici Sorumlulukları - Mali Sorumluluklar"* başlıklı 16'ncı maddesinin (g) bendinde;

"Sözleşme konusu işin tamamında elektronik veri, para gibi her türlü bilginin muhafazasından, idarenin hesabına geçinceye kadar özellikle paranın ve para bilgisinin güvenliğinden, usulünce idareye aktarılmasından tamamen ve istisnasız bir şekilde yüklenici hukuk önünde tek sorumludur. Yüklenici bu amaçla her türlü tedbiri almak zorundadır. İdare istediği takdirde, Yüklenici ihale konusu işin başlangıcında ve sonraki yıllarda en az bir defa BDDK, BTK veya bağımsız denetim firmalarından alacağı onayla sistemin doğru ve güvenilir çalıştığını ispat etmekle mükelleftir." hükmü yer almaktadır.

Bu düzenleme gereğince, sistemlerin doğru ve güvenilir bir şekilde çalıştığının işin başlangıcında ve sonrasında yıllık olarak en az bir defa ilgili firma tarafından test ettirilip onaylanması gerekmektedir. Bu hususla ilgili Ulaşım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Toplu Taşıma Şube Müdürlüğünün 15.12.2016 tarihli ve 52621041-679-E.22652 sayılı yazısına rağmen bu testlerin ilgili kuruluşlara işin başında ve sonraki senelerde en az bir defa olarak yaptırılmadığı, 01.01.2015 – 31.12.2017 tarihlerini kapsayacak şekilde yaptırılan bağımsız denetim firması raporunun ise firmanın 30.01.2019 tarihli yazısı ile İdareye ulaştığı görülmüştür.

Söz konusu denetim raporunun tarafımızca incelenmesinde;

www.balioglu.net

- Banka hesap mutabakatlarında pozitif/negatif farklar oluştuğu;

- Satış kanalları bazında gerçekleşen satış tutarlarının hesaba yanlış tanımlamalar ile yatırıldığı;

- Satışı gerçekleştirilen ürünlere ait bedellerin ilgili ürün için kullanılması gereken hesaplar yerine farklı hesaplara yatırıldığı ve/veya hakediş ödemelerinin farklı hesaplardan gerçekleştirildiği;

-Banka hesap mutabakatlarına ilişkin kontrollerde;

- 1629971 No.lu Dolum hesabında 283.333,21 TL eksik bulunduğu,
- 1629773 No.lu Bilet hesabında 194.118,00 TL fazla bulunduğu,
- 2113969 No.lu Abonman Kart hesabında 214.217,63 TL fazla bulunduğu;

- Kahramanmaraş Şube'de Muhasebe Görevlisi olarak çalışan bir personel tarafından suistimal gerçekleştirildiği ve suiistimalin Şirket İç Denetim Birimi tarafından tespit edilmesi ile birlikte, personel hakkında suç duyurusunda bulunulduğu;

-Abonman kartlar ile ilgili uygulamalarda dönemsel değişiklikler yaşandığı (sınırlı sayıda abonman/sınırsız sayıda abonman gibi), kart kullanım hakları ve kullanılmayan haklar özelinde farklı hakediş hesaplama modellerinin bulunduğu, bu nedenlerle abonman hakedişlerine ilişkin ödemelerin doğruluğunun geriye dönük olarak kontrol edilemediği;

- İdare tarafından uygulanan katsayı bazlı HPRS hakediş modeli nedeniyle, geriye dönük olarak Halk Otobüsü sahiplerine ödenen hakediş bedellerinin doğruluğunun kontrol edilemediği görülmüştür.

Yüklenicinin sistemin doğru ve güvenilir işlemesi karşısında hukuk önünde tek sorumlu olması sebebiyle, yükleniciye bu testlerin zamanında yaptırılarak sistemlerin doğru ve güvenilir olarak çalışmasının, elektronik veri, para gibi her türlü bilginin muhafazasının, idarenin hesabına geçinceye kadar özellikle para ve paraya ilişkin bilgilerin güvenliğinin, paranın usulünce Büyükşehir Belediyesine aktarılmasının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle;

-EÜTS' nin öncelikle Büyükşehir Belediyesine ait araçlar için faal hale getirildiği, daha sonra sisteme özel halk otobüslerinin peyderpey dâhil edildiği, 01.03.2016 tarihinde nakit paranın otobüslerde kullanımından kalkmasıyla birlikte EÜTS tam kapsamlı olarak şehir

www.balioglu.net

merkezinde kullanılmaya başlandığı, sisteme yönelik verilerin daha doğru elde edilebilmesi ve kontrolü için 15.12.2016 tarihine kadar beklenildiği,

-Bahse konu bu hesap hareketlerindeki pozitif/negatif farklılıklar, yüklenici tarafından kendi içindeki farklı hesaplara aktarıldığından kaynaklanmaktadır. Sonuçta hepsi havuz hesabını kapsadığından dolayı finansal bir kayıp oluşturmadığı, hesaplardaki geçişlerin düzenlenmesi için yükleniciye 21.05.2019 tarihli yazı ile bildirimde bulunulduğu,

-Kahramanmaraş Şube' de Muhasebe görevlisi olarak çalışan bir personel tarafından suistimal gerçekleştirildiği ve şirketin İç denetim birimi tarafından tespit edilmesi ve suç duyurusunda bulunulması ile ilgili hukuki sürecin devam ettiği ve İdare tarafından da yakinen takip edildiği,

-29.07.2015 tarihinde abonman Kahramankartın hizmete geçmesiyle birlikte; kullanılan abonmanların hakedişlerinde havuz hesabı uygulanmadığı, kullanılmayan abonmanların hakedişlerinin ise aylık bazda yapıldığı, abonman hakediş metodunun geriye dönük olarak da hesaplanabildiği ancak tarifelerin ay içinde değişmesinden dolayı ay bazında sıkıntıların oluştuğu ama bunun mali bir kayıp oluşturmadığı,

-İdare tarafından uygulanan katsayı bazlı HPRS hakediş modelinde İdare tarafından excel ortamında saklanılan araç başı katsayıların sisteme manuel olarak girildiğinde istenilen hakedişin tekrar yapılabileceği,

sonuç olarak; sözleşme gereği tüm mali sorumluluk yükleniciye ait olmakla birlikte, idaremiz bu konuda gerekli tedbir ve denetimlerini her gün aralıksız olarak yapmakta olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında belirtilen değerlendirmeler yüklenici tarafından bağımsız denetim şirketine yaptırılarak raporlanan ve bulgu konusu edilen hususları karşılamamaktadır. Bu itibarla sistemin doğru ve güvenilir işlemesinin sağlanması gerekmekte olup konunun gelecek yıl denetimlerinde de izlemesi yapılacaktır.

BULGU 17: Belediye Şirketine Yapılan Ödemelerde Vergi ve Sigorta Prim Borcu Kesintisinin Yapılmaması

Belediye şirketine fatura karşılığı yapılan hakediş ödemelerinde vergi ve sigorta prim borcu tutarları kesilmeden ödeme yapıldığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un *"Amme alacaklarını*

www.balioglu.net

kesip ödemek mecburiyetinde olanlar" başlıklı 22'nci maddesinin A bendinde;

"Amme alacağını borçlusundan kesip tahsil dairesine ödemek mecburiyetinde olan hakiki ve hükmi şahıslar, bu vazifelerini kanunlarında veya bu kanunda belli edilen zamanlarda yerine getirmedikleri takdirde, ödenmeyen alacak bu hakiki ve hükmi şahıslardan bu kanun hükümlerine göre tahsil olunur." hükmü yer almaktadır.

1 Sıra No'lu Tahsilat Genel Tebliği'nin *"Zorunluluk getirilen ödeme ve işlemler"* başlıklı 2'nci maddesinde;

"Maddenin Maliye Bakanına verdiği yetkiye istinaden;

a) 1/1/2018 tarihinden itibaren uygulanmak üzere,

***i)** 5018 sayılı Kanuna tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin, kaynağına bakılmaksızın hak sahiplerine 2.000,- liranın üzerinde;*

- Bu Tebliğ ekinde yer alan liste (EK-11),

- (EK-11)'de sayılanlar dışında kalan ancak 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna göre mal ve hizmet alımları ile yapım işleri (istisnalar dahil)" şeklinde düzenleme yapılmıştır.

www.balioglu.net

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun *"Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması"* başlıklı 90'ıncı maddesinde,

"...

Valilikler, belediyeler, il özel idareleri ve ruhsat vermeye yetkili diğer merciler tarafından, geçici iskân veya yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce yapılan inşaat dolayısıyla, diğer kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ve bankaların ise Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenecek işlemlerinde Kuruma borçlarının bulunmadığına dair ilgililerden Kurumca düzenlenmiş bir belgenin istenmesi zorunludur.

Bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hak ediş ödenmesi, kesin teminatın iade edilmesi veya geçici iskân izin belgesi ve yapı kullanma izin belgesi verilmesi veya diğer işlemlerin gerçekleştirilmesi hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idarî ve cezaî işlem yapılır." denilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından Belediye şirketine yapılan ödemelerde yukarıda belirtilen Kanun ve ikincil mevzuat hükümleri dikkate alınmamış, sorgulama sonucu gerekli kesinti işlemlerinin yapılmamış olması nedeniyle de genel bütçe gelirlerinin tahsilatı sağlanamamıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, Belediye şirketine yapılacak ödemelerde; ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak vergi ve sigorta prim borçlarının kesilmesi ve daha sonra ödeme işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Belediyemiz şirketine yapılan ödemelerde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 22'inci maddesinin A bendi doğrultusunda vergi borcu sorgulaması yapılmakta ve borçlar Vergi Dairesi emanet hesabına alınmakta olup bulgu doğrultusunda Sigorta Prim Borcu sorgulamaları da yapılacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya kısmen iştirak edilmiş ve vergi borcu kesintilerinin emanet hesaplarına alındığı belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu bulguya verilen cevapta bulgu eki kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

www.balioglu.net

Ancak Kurum mali kayıtlarına bakıldığında Belediye şirketine yapılan ödemelere ilişkin olarak düzenli bir vergi borcu sorgulamasının yapılmadığı, vergi borcu sorgulamasının yapıldığı ödemelerde de kesilen tutarın ilgili vergi dairesi hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür. Ayrıca bulguda belirtilen ve Kurum tarafından yerine getirilmesi zorunlu olan sigorta borcu sorgulamalarının hiçbir ödemede yapılmadığı görülmektedir. Kurum tarafından yapılacak tüm ödemelerde ilgili mevzuat uyarınca sorgulama yapılması gereken işlemlerinin yapılarak gerekli kesintilerin süresi içerisinde ilgili kamu kurumlarının hesaplarına aktarılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kadrolu işçi statüsünde görev yapan çalışanların birikmiş yıllık izinlerinin kullandırılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti

üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izinin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir. Söz konusu Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği de 03.03.2004 tarik ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yıllık ücretli izin hakkı, dinlenme ve ücret hakkının bir araya gelmesinden oluşur ve işverence her iki hakkın da gözetilmesi gerekir. Yukarıda yer verilen hükümler bütün halinde değerlendirildiğinde, Kanun'da bu iznin kesin olarak ve zamanında kullanılmasını sağlamak istendiği; öte yandan, iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle son bulması halinde, kullandırılmayan izinlerin yanmayacağı, aksine kullandırılmayan izinlerin işçinin son ücreti üzerinden ödeneceği açıkça görülecektir.

www.balioglu.net

Yıllık izin kullandırmamak İş Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil ettiğinden, yıllık izinleri kullandırmayarak izin birikmesine izin veren Belediyeyi idari para cezasına muhatap olabileceği gibi, dava konusu olup Belediye aleyhinde çıkacak kararlarda yasal faiz, mahkeme masrafı ve avukatlık vekalet ücreti gibi giderlerin ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Dolayısıyla, yıllık izin kullandırmamak; yasal düzenlemelerle güvence altına alınmış olan bir hakkın ihlal edilerek bunun bir idari veya adli yaptırıma dönüşmesi sonucunu doğurabileceği gibi, uygulamada işverenin izni kullandırmak yerine parasını ödemeyi veya kimi zaman işçinin izni kullanmak yerine sözleşme sona erdiğinde topluca para almayı tercih etmesiyle sonuçlanan Kanun'da yer alan düzenlemelerin ruhuna aykırı durumlara sebep olabilecektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesine göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden sorumludur.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesinde işçilerin birikmiş yıllık izin haklarının işçilere kullandırılmamasının, 4857 İş Kanunu'nun 56'ncı maddesi ile 5018 sayılı Kanun'da belirtilen kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması ilkesine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Geçmiş yıllara ait kullanılmamış izinleri bulunan işçi personelin, işten ayrılmaları halinde Büyükşehir Belediyesine oluşturacağı mali külfet de dikkate alınarak, biriken yıllık ücretli izinlerinin kullandırılması ve izleyen dönemlerde de yıllık ücretli izinlerin

ilgili olduğu yıl içinde kullandırılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda sürekli işçi personellerin birikmiş yıllık izinlerinin yılı içerisinde veya emekli olmadan kullandırılması için azami gayret gösterilecektir."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup tespitler doğrultusunda gerekli düzeltmelerin yapılacağını belirtmiştir.

Ancak yapılacak düzeltmeler 2019 ve sonraki yıllarda uygulanacağından, bulguda belirtilen hatalı uygulamalar, 2018 yılı içerisinde emekli olan işçiler için Kurum hesaplarından ödenmesine neden olmuştur.

BULGU 19: Niteliği Gereği Peşin Alınması Gereken Ücretlerin Tahsil Edilmeden Hizmet Sunulması

Büyükşehir Belediyesi tarafından hizmet karşılığı olarak peşin tahsil edilmesi gereken ücret niteliğindeki gelirlerin alınmadığı, hizmet ifa edildikten sonra söz konusu gelirlerin tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinin (m) bendinde *"Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler"* büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"Ücrete tabi işler"* başlıklı 97'nci maddesinde; *"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir."* denilmektedir. Büyükşehir Belediye Meclisi de söz konusu hükme istinaden ücret tarifelerini tespit etmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesince niteliği itibariyle tahakkuka tabi olmayan ve peşin ücret karşılığı sunulan hizmetlere ilişkin gelirlerin tahakkuk ettirildiği ve faaliyet alacakları hesap grubundaki ilgili hesapların kullanıldığı görülmüştür. Öte yandan, söz konusu gelirlerin peşin alınmaması nedeniyle, tamamının da tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 7: Peşin Olarak Tahsil Edilmesi Gereken Gelirlerin Tahsilat Durumu

Gelir Türü	Tahakkuk	Tahsilat	Alacak
Toprak Hafriyat	2.382.982,65	1.491.028,00	891.954,65
Arazi Keşif Bedeli	45.341,49	42.861,49	2.480,00
Asfalt Bedeli	2.824.093,49	725.186,70	2.098.906,79
Harfiyat Bedeli	522.900,34	354.583,94	168.316,40
Parke Bedeli	6.387,97	987,97	5.400,00
Stabilize Bedeli	18.711,86	18.711,86	0
Ruhsat Harcı	1.475.169,86	1.065.477,14	409.692,72
Zemin Tahrip Bedeli	127.050,50	16.599,21	110.451,29
TOPLAM	**7.402.638,16**	**3.715.436,31**	**3.687.201,85**

Yukarıda yer verilen tabloda görüldüğü üzere, Büyükşehir Belediyesi tarafından hizmet ifa edilmeden peşin alması gereken ücret tutarlarının tamamının tahsil edilmediği anlaşılmaktadır. Söz konusu uygulamanın mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Kurumumuz tarafından hizmet veya izin karşılığı peşin tahsil edilmesi gereken ücretler hizmetin ifası sonrasında tahsilâtı gerçekleştirilmekte iken, bulgu doğrultusunda hizmet ifa edilmeden peşin olarak tahsil edilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup tespitler doğrultusunda hizmet ifa edilmeden ücretlerin peşin tahsil edileceği belirtilmiştir.

Ancak 2018 mali yılı içerisinde hizmet ifa edildiği halde tahsil edilmemiş tutarlarla ilgili bir açıklamada bulunulmamıştır. Kamu kaynaklarının tahsil edilmesine yönelik olarak mevzuatın öngördüğü çalışmaların titizlikle uygulanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Toplu Ödeme Sisteminin Kullanılması

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi tarafından hak sahiplerine yapılan ödemelerde gönderme emri belgesi düzenlenmediği, Belediye cari hesabının bulunduğu banka tarafından geliştirilen Toplu Ödeme Sistemi adı verilen elektronik ödeme sisteminin kullanıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun *"Hazine Birliği"* başlıklı 6'ncı maddesinde yer alan;

"Bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerini

www.balioglu.net

yürüten muhasebe birimlerince gerçekleştirilen tahsilât ve ödeme işlemleri, güvenli elektronik imza kullanılarak veya Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasınca belirlenecek güvenlik kriterlerine uygun olarak elektronik ortamda verilecek talimatlar çerçevesinde bu Banka aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Genel yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerini uygulama kapsamına almaya ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının görüşünü almak suretiyle Maliye Bakanlığı yetkilidir." hükmüne istinaden, Maliye Bakanlığı tarafından Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar 18.06.2011 tarih ve 27968 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak genel yönetim kapsamındaki diğer kamu idareleri için bakanlık tarafından herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 59'uncu maddesinde;

"Kurumca tahakkuk ettirilerek banka hesabından ilgililerin banka hesaplarına gönderilecek olan tutarlar, bankalarda açtırılan krediler ile aynı muhasebe biriminin farklı hesaplarına yapılan aktarmalarda gönderme emri düzenlenir. Gönderme emrinde, açtırılacak kredinin veya gönderilecek paranın ne şekilde ve ne gibi belge karşılığında ödeneceği açıklanır.

İki nüsha olan gönderme emri muhasebe yetkilisince görevlendirilecek bir memur tarafından günlük olarak banka yetkililerine zimmetle teslim edilir. Bu konuda görevlendirilecek memurun adı, soyadı ve imza örneği daha önce bankaya yazılı olarak bildirilir. Teslim işlemi, ilgili birimce iki nüsha olarak düzenlenen "gönderme emri/döviz gönderme emri teslim tutanağı"nın (Örnek-53) banka yetkilisine imzalatılması suretiyle gerçekleştirilir. Tutanağın ilk nüshası bankada alıkonulur, ikinci nüshası ise görevli memura geri verilir ve bu nüsha açılacak ayrı bir dosya da tarih sırasına göre saklanır. Bankaca, gönderme emrinin bir nüshası alıkonulup, bir nüshası paranın gönderilmesi veya istenilen hesaba aktarılmasından sonra onaylanarak banka hesap özet cetveli ile birlikte kuruma iade edilir." denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediye banka hesaplarından yapılan ödemelerin Büyükşehir Belediyesi ile Vakıfbank Kahramanmaraş şubesi arasında yapılan protokol ile Belediye yetkililerince internet üzerinden elektronik ortamda yapılması sistemine geçildiği görülmüştür. Toplu ödeme sistemi adı verilen bu sistemde, ilgili bankanın ödeme sürecinde hiçbir dahli bulunmamaktadır. Belediye tarafından elektronik tablo (xls) formatında hazırlanan ödeme listesi, muhasebe birimi tarafından internet üzerinden bankanın sistemine yüklenmekte ve

www.balioglu.net

ödeme işlemi gerçekleştirilmektedir. Toplu ödeme sisteminin genel bütçe kapsamı dışındaki diğer kamu idareleri tarafından yaygın olarak kullanıldığı, bankadan alınan bilgilerden anlaşılmaktadır.

Banka tarafından yazılımı yapılıp geliştirilen bir ödeme sisteminin, hali hazırda yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinde belirtilen gönderme emri düzenlemek suretiyle ödeme yapılması sistemine alternatif olarak kullanılmasının mevzuatla uyarlılığı bulunmamaktadır. Nitekim kamu elektronik ödeme sisteminin sadece genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince kullanılma imkânı sağlayan düzenleme yapılmış, belediyeleri de içine alan genel yönetim kapsamındaki diğer kamu idareleri için henüz Maliye Bakanlığı tarafından usul ve esaslar belirlenmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; *"Kurumumuzca yapılan tüm ödemeler T.Vakıflar Bankası Kahramanmaraş Çarşı Şubesi aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yapılan ödemeler için düzenlenen Gönderme Emri Belgelerinin sayısının fazla olmasından ve ilgililerin hesaplarına yapılacak EFT ve havalelerin daha hızlı ve doğru yapılması adına toplu ödeme sistemi kullanılmış olup, bugüne kadar olumsuz bir durumla karşılaşılmamıştır. Sistemin işleyişinde bankaya elektronik olarak gönderilen bilgilerle beraber ıslak imzalı olarak düzenlenen Gönderme Emri Belgeleri de gönderilmektedir. Bu şekilde banka hem evrak olarak (Gönderme Emri) hem de elektronik olarak kayıtları görerek işlemleri yapmaktadır.*

Toplu Ödeme Sisteminin mevzuat eksikliği nedeniyle Denetim Raporunda bulgu olarak yer alması sonucunda, bundan sonraki ödemelerimizde Toplu Ödeme Sistemi kullanılmayacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş ve bundan sonra toplu ödeme sisteminin kullanılmayacağını belirtmiştir.

Ancak bulgu konusu tespitlerin düzeltilmesi 2019 ve sonraki yıllar uygulanacağından, 2018 mali yılı içerisinde toplu ödeme sistemi kullanılarak gerçekleştirilen ödemelerin mevzuata uygun yerine getirilmediği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Öncelikli Ödeme Hakkına Sahip Kamu Alacaklarının Ödenmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar hesap grubunda izlenilen ve öncelikli ödeme hakkına sahip kamu alacaklarının ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun *"Ödenemeyen giderler ve*

www.balioglu.net

bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34 üncü maddesinde;

"...

Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir." hükmü yer almaktadır.

Söz konusu yasal düzenleme ile kamu alacağının korunması amaçlanmış aynı zamanda finansman yetersizliği nedeniyle ödemelerin tamamının yapılamaması nedeniyle oluşabilecek ek mali yüklerin en az düzeyde kalınması istenilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin kısa vadeli yabancı kaynaklar hesabında kayıtlı bulunan ve Belediye tarafından ödenmesi gereken kamu alacaklarının süresi geçtiği halde ödenmediği, nakit yönetimi ile ödenek durumları dikkate alınmadan harcama talimatı ile bütçe giderlerinin yapıldığı görülmüştür. Hal böyle olunca, Belediyenin vadeye bağlı her türlü ödemenin zamanında yerine getirilmemesinden kaynaklı ek mali külfete katlanmak zorunda kaldığı da görülmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen yasal hükümler ile yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından öncelikli ödeme hakkına sahip kamu alacaklarının zamanında ödenmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulguda da belirtildiği üzere ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde öncelikli ödeme hakkına sahip olan Kamu Alacakları ödemelerine öncelik verilecektir."* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup söz konusu hataların düzeltileceğini belirtmiştir.

Ancak yapılacak düzeltmeler 2019 ve sonraki yıllar uygulanacağından, 2018 mali yılında süresi içerisinde ödenmeyen kamu alacakları nedeniyle Kurumun gecikme zammı ve gecikme faizi yükümlülükleri doğmuştur.

BULGU 22: İç Denetim Plan ve Programının Hazırlanmaması

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde iç denetim birimi bulunmasına rağmen, 2018 mali yılı içerisinde herhangi bir iç denetim çalışmasının yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin meclise karşı olan sorumluluklarını harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un *"İç denetçinin görevleri"* başlıklı 64'üncü maddesinde; *"Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır."* hükmü yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 65'inci maddesine dayanılarak hazırlanılan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 8'inci bölümünde iç denetimin planlanması, yürütülmesi ve raporlanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede;

www.balioglu.net

Yönetmelik'in 39'uncu maddesi gereğince, denetimin kapsamını, denetlenecek alan ve konuları, ihtiyaç duyulan işgücü ve diğer kaynakları içerecek şekilde üç yıllık dönemler için iç denetim planının hazırlanması,

Yönetmelik'in 40'ıncı maddesi gereğince, en riskli alan ve konulara öncelik verilmek ve denetim maliyeti de dikkate alınmak suretiyle ve yıllık dönemi geçmemek üzere, iç denetim planıyla uyumlu bir iç denetim programı hazırlanması ve üst yönetici tarafından onaylanması gerekmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 65'inci maddesine dayanılarak çıkarılan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 13'üncü maddesi uyarınca hazırlanmış olan Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Yönergesi'nin 22, 23 ve 24'üncü maddelerinde de Yönetmelik hükümleri doğrultusunda denetim planı, programı ve bunların onaylanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesinde 2018 yılını içeren bir denetim planı, ve 2018 yılına ilişkin bir iç denetim programı hazırlanmadığı, dolayısıyla herhangi bir iç denetim raporu da düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına,

programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanması ve yürütülmesi; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması; varlıklarının güvence altına alınması, iç kontrol sisteminin etkinliği ve risklerin asgarîye indirilmesi için önemli bir işlevi olan iç denetim faaliyetlerinin hazırlanacak plan ve programlar çerçevesinde yürütülmesi yasal bir zorunluluktur.

Kamu idaresi cevabında; *"2015 yılı içerisinde, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 39. ve 40. maddeleri ve Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Yönergesinin 22. ve 23. maddeleri ile 2011 - 2013 Kamu İç Denetimi Strateji Belgesi uyarınca İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yayımlanan Kamu İç Denetim Planı ve Programı Hazırlama Rehberi esas alınarak Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2015–2017 yıllarını kapsayan İç Denetim Planı ve 2015 yılı İç Denetim Programı hazırlanmış ve üst yönetici tarafından onaylanmıştır. Yine 2015 yılında ilgili yönetmelik uyarınca ve hazırlanan yıllık program kapsamında Toplu Taşıma ve Belediye Taşıt İşlemleri, Basın Yayın, Halkla İlişkiler, Sosyal ve Kültür faaliyetler, Vergi Gelirlerinin Tahakkuku ve Harç ve Katılım Paylarının Tahakkuk Süreçlerine ilişkin olarak uygunluk ve sistem denetimleri yapılmıştır. Ayrıca yıl boyunca öncelikle mali ve idari işlemlere ilişkin olmak üzere tüm birimlere yazılı ve sözlü danışmanlık faaliyetlerinde bulunulmuştur.*

2016 yılı için, 2015 yılı içerisinde hazırlanmış olan Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2015–2017 yıllarını kapsayan İç Denetim Planına uygun olarak 2016 yılı İç Denetim Programı hazırlanmış, üst yönetici tarafından onaylanmış ve denetimlere başlanmıştır. Yine 2016 yılında Belediye Alacaklarının Tahsilâtının Hızlandırılması ve Belediyeden İhale alan firmaların incelenmesi konularında Araştırma Raporları düzenlenmiş, Ayrıca yıl boyunca öncelikle mali, idari ve İhale işlemlerine ilişkin olmak üzere tüm birimlere danışmanlık faaliyetlerinde bulunulmuştur.

2017 yılı için, 2015 yılı içerisinde hazırlanmış olan Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2015–2017 yıllarını kapsayan İç Denetim Planına 2016 yılında yaşanan malum süreçten dolayı üst Yöneticinin talimatları doğrultusunda diğer öncelikli işler üzerinde çalışılmıştır.

2018 yılı için, İç Denetim Birimi Başkanlığınca plan ve program yapılamamış ancak, üst yönetimin 18.01.2018 tarih ve 34 sayılı iş emri ile program dışı denetimler yapılmıştır. Denetimlerde Özel Kalem Müdürlüğü'nün 2016 ve 2017 yıllarına ilişkin Temsil ve Ağırlama, Kültür ve Sosyal İşleri Daire Başkanlığı, Zabıta Dairesi Başkanlığı, Muhtarlık İşleri Dairesi

www.balioglu.net

Başkanlığı ve Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığının Temsil Ağırlama ve Tören harcamalarına ilişkin denetimler yapılmıştır. Denetim sonucunda Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi ve diğer ilgili mevzuat çerçevesinde bazı bulgular elde edilmiş ve bulgulara ilişkin olarak ilgili birimlerle görüşülmüş ve yetkililere ve sorumlularına gerekli düzeltmelerin yapılması tavsiyelerinde bulunulmuştur. Yine 2018 yılında yıl boyunca öncelikle mali, idari işlemler, ihale işlemleri ve temsil ağırlama ve tören harcamalarına ilişkin olmak üzere tüm birimlere danışmanlık faaliyetlerinde bulunulmuştur" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguya kısmen iştirak etmiş ve 2018 yılı içerisinde ilgili birimlere sözlü danışmanlıklar verildiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca 2018 yılında Başkanlığın iş emri sonucu çeşitli konulara ilişkin incelemelerin yapıldığı ve tespit edilen hususların ilgili birimlerle sözlü olarak paylaşıldığından bahsedilmiştir.

Ancak Kamu İdaresi tarafından verilen cevaplarda bahse konu edilen plan ve program dışı yapılan denetim çalışmalarına ilişkin hiçbir yazılı belge sunulamamıştır. Ayrıca 2018 yılı içerisinde İç Denetim Birimi Başkanlığınca plan ve program yapılamamış olduğu Kamu İdaresi cevabında da ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2016 - 2017 - 2018 YILLARI BİLANÇOSU

AKTİF HESAPLAR		2016	2017	2018	PASİF HESAPLAR		2016	2017	2018
1	**DÖNEN VARLIKLAR**	**103.079.977,80**	**132.909.049,57**	**114.356.924,97**	**3**	**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**121.937.295,07**	**252.084.011,60**	**470.583.199,28**
10	**Hazır Değerler**	**25.609.389,70**	**29.957.160,80**	**17.332.237,75**	**30**	**Kısa Vadeli İç Mali Borçlar**	**30.018.419,45**	**59.727.569,51**	**135.843.234,50**
100	Kasa Hesabı	1,71	148.703,30	4.701,36	300	Banka Kredileri Hesabı	30.018.419,45	56.726.479,94	132.842.144,93
102	Banka Hesabı	25.373.758,36	28.193.312,87	16.694.099,25	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00	3.001.089,57	3.001.089,57
104	Proje Özel Hesabı	0,00	0,00	227.992,30	**32**	**Faaliyet Borçları**	**36.213.893,88**	**96.894.000,72**	**188.730.719,62**
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	235.629,63	1.615.144,63	405.444,84	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	36.213.893,88	96.894.000,72	188.730.719,62
12	**Faaliyet Alacakları**	**35.612.110,28**	**36.230.335,83**	**25.337.917,56**	**33**	**Emanet Yabancı Kaynaklar**	**32.596.623,19**	**25.148.702,81**	**31.153.203,80**
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	3.973.480,25	3.078.628,52	2.693.045,11	330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	2.723.746,95	3.983.793,08	4.363.702,73
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	27.939.957,76	27.494.965,70	18.875.992,60	333	Emanetler Hesabı	29.872.876,24	21.164.909,73	26.789.501,07
122	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	2.656.508,95	1.903.511,70	2.508.631,34	**36**	**Ödenecek Diğer Yükümlülükler**	**6.853.436,08**	**26.613.620,67**	**25.109.084,21**
126	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	453.717,01	719.022,00	896.933,79	360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	1.635.617,09	3.248.397,40	2.388.010,72
127	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	588.446,31	3.034.209,17	363.314,72	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	4.658.768,18	8.722.385,24	4.366.673,06
13	**Kurum Alacakları**	**1.500.000,00**	**3.000.000,00**	**3.000.000,00**	362	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	128.106,75	433.474,18	149.697,73
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	1.500.000,00	3.000.000,00	0,00	368	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	430.944,06	14.209.363,85	18.204.702,70
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0,00	0,00	3.000.000,00	**38**	**Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları**	**16.099.143,27**	**43.700.117,89**	**88.048.603,99**
14	**Diğer Alacaklar**	**2.639.922,50**	**15.512.398,32**	**10.355.292,50**	380	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0,00	913.776,00	272.062,62
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	2.639.922,50	15.512.398,32	10.355.292,50	381	Gider Tahakkukları Hesabı	16.099.143,27	42.786.341,89	87.776.541,37
15	**Stoklar**	**35.448.572,07**	**45.850.661,33**	**55.472.837,20**	**39**	**Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**155.779,20**	**0,00**	**1.698.353,16**
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	35.329.804,35	45.850.661,33	55.472.837,20	397	Sayım Fazlaları Hesabı	155.779,20	0,00	1.698.353,16
153	Ticari Mallar Hesabı	118.767,72	0,00	0,00	**4**	**UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**230.702.462,17**	**491.613.378,52**	**663.457.634,26**
16	**Ön Ödemeler**	**1.914.976,26**	**2.250.551,75**	**2.734.016,00**	**40**	**Uzun Vadeli İç Mali Borçlar**	**156.978.525,13**	**343.247.402,59**	**443.975.209,71**

www.balioglu.net

162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	1.914.976,26	2.250.551,75	2.734.016,00	400	Banka Kredileri Hesabı	156.977.435,56	343.247.402,59	443.975.209,71
18	**Gelecek Aylara Ait Giderler**	**98.671,36**	**107.941,54**	**124.624,59**	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	1.089,57	0,00	0,00
180	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	98.671,36	107.941,54	124.624,59	**43**	**Diğer Borçlar**	**6.968.066,78**	**6.105.945,19**	**19.723.426,81**
19	**Diğer Dönen Varlıklar**	**256.335,63**	**0,00**	**0,00**	430	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	3.507.892,12	3.475.582,46	3.450.069,33
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	256.335,63	0,00	0,00	438	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	3.460.174,66	2.630.362,73	16.273.357,48
2	**DURAN VARLIKLAR**	**1.151.770.663,00**	**1.466.882.967,20**	**1.717.010.347,50**	**47**	**Borç ve Gider Karşılıkları**	**8.218.630,02**	**6.452.485,29**	**6.259.009,74**
22	**Faaliyet Alacakları**	**4.090.146,17**	**1.400.573,91**	**2.508.641,58**	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	8.218.630,02	6.452.485,29	6.259.009,74
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	582.562,02	295.516,16	941.396,77	**48**	**Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları**	**58.537.240,24**	**135.807.545,45**	**193.499.988,00**
222	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	3.507.584,15	741.743,30	1.567.244,81	480	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0,00	21.412.816,97	21.116.021,37
227	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00	363.314,72	0,00	481	Gider Tahakkukları Hesabı	58.537.240,24	114.394.728,48	172.383.966,63
24	**Mali Duran Varlıklar**	**56.161.902,44**	**62.010.662,61**	**71.903.880,80**	**5**	**ÖZ KAYNAKLAR**	**902.210.883,56**	**856.094.626,47**	**697.326.438,93**
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	32.355.111,50	38.203.871,67	45.295.589,86	**50**	**Net Değer**	**792.724.519,55**	**809.818.954,76**	**874.946.674,24**
241	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	23.806.790,94	23.806.790,94	26.608.290,94	500	Net Değer/Sermaye Hesabı	792.724.519,55	809.818.954,76	874.946.674,24
25	**Maddi Duran Varlıklar**	**1.091.518.614,39**	**1.403.471.730,50**	**1.642.597.825,12**	**57**	**Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları**	**261.785.005,41**	**247.852.210,01**	**150.070.709,64**
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	359.641.313,89	360.584.096,45	352.509.518,22	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	261.785.005,41	247.852.210,01	150.070.709,64
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	270.467.291,91	382.517.611,68	763.575.657,35	**58**	**Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları**	**0,00**	**-152.298.641,40**	**-201.576.538,30**
252	Binalar Hesabı	419.184.894,88	437.216.685,33	431.462.458,85	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	0,00	-152.298.641,40	-201.576.538,30
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	30.597.197,46	38.697.414,46	46.212.894,78	**59**	**Dönem Faaliyet Sonuçları**	**-152.298.641,40**	**-49.277.896,90**	**-126.114.406,65**
254	Taşıtlar Hesabı	52.445.508,90	56.401.943,40	63.584.510,41	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	-152.298.641,40	-49.277.896,90	-126.114.406,65
255	Demirbaşlar Hesabı	27.243.557,54	31.568.084,80	36.735.537,00					
256	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0,00	25.850.524,00	25.850.524,00					
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-207.332.775,30	-235.171.371,82	-266.692.083,98					
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	139.271.625,11	305.806.742,20	189.358.808,49					
26	**Maddi Olmayan Duran Varlıklar**	**0,00**	**0,00**	**0,00**					
260	Haklar Hesabı	4.249.043,24	8.181.796,87	16.259.141,30					
264	Özel Maliyetler Hesabı	113.884,14	113.884,14	125.780,10					

www.balioglu.net

268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-4.362.927,38	-8.295.681,10	-16.384.921,13					
29	**Diğer Duran Varlıklar**	**0,00**	**0,00**	**0,00**					
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	1.436.939,67	2.581.837,69	3.636.578,36					
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-1.436.939,67	-2.581.837,69	-3.636.578,36					
	AKTİF TOPLAMI	**1.254.850.640,80**	**1.599.792.016,77**	**1.831.367.272,47**		**PASİF TOPLAMI**	**1.254.850.640,80**	**1.599.792.016,59**	**1.831.367.272,47**
9	**NAZIM HESAPLAR**	**497.946.173,34**	**536.340.468,83**	**545.750.420,39**	**9**	**NAZIM HESAPLAR**	**497946173,3**	**536340468,8**	**545.750.420,39**
91	**Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları**	**0,00**	**93.618.289,73**	**85.734.125,37**	91	**Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Karşılığı**	0	93618289,73	85.734.125,37
910	Teminat Mektupları Hesabı	58.402.285,56	80.914.814,14	71.656.575,77	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	58402285,56	80914814,14	71.656.575,77
914	Verilen Teminat Mektupları	10.997.715,37	12.703.475,59	14.077.549,60	915	Verilen Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı	10997715,37	12703475,59	14.077.549,60
92	**Taahhüt Hesapları**	**0,00**	**138.326.257,38**	**155.620.373,30**	92	**Taahhüt Hesapları**	0	138326257,4	155.620.373,30
920	Gider Taahhütleri Hesabı	153.697.095,89	138.326.257,38	155.620.373,30	921	Gider Taahhütleri Karşılığı	153697095,9	138326257,4	155.620.373,30
99	**Diğer Nazım Hesaplar**	**0,00**	**304.395.921,72**	**304.395.921,72**	99	**Diğer Nazım Hesaplar**	0	304395921,7	304.395.921,72
990	Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı	274.849.076,52	294.511.431,72	294.511.431,72	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı	274849076,5	304395921,7	304.395.921,72
993	Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı	0,00	9.884.490,00	9.884.490,00			,	,	

www.balioglu.net

KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2016 - 2017 - 2018 YILLARI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

KODU	GİDERİN TÜRÜ	2016	2017	2018
630.01	Personel Giderleri	62.440.346,04	67.204.333,86	77.966.253,39
630.02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.843.073,23	10.550.981,56	12.147.858,76
630.03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	181.269.947,36	220.785.071,34	247.737.804,52
630.04	Faiz Giderleri	55.086.620,55	108.962.352,23	173.263.236,87
630.05	Cari Transferler	6.564.360,55	5.246.150,39	17.715.475,50
630.07	Sermaye Transferleri	0,00	2.449.275,98	2.786.567,43
630.11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	1.891.640,00	2.730.636,67
630.12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	15.176.154,25	5.288.235,93	11.277.932,86
630.13	Amortisman Giderleri	170.419.615,57	32.917.776,92	40.671.610,95
630.14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	73.404.497,63	100.523.212,32	145.197.838,49
630.25	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler	5.714.955,55	159.729,40	457.858,19
630.30	Proje Kapsamında	2.314.204,73	1.594.971,45	2.550.287,28

KODU	GELİRİN TÜRÜ	2016	2017	2018
600.01	Vergi Gelirleri	11.997.696,65	12.449.030,91	9.854.093,83
600.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	31.757.391,15	35.880.728,17	57.290.275,91
600.04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	5.005.348,38	5.893.190,44	9.603.046,71
600.05	Diğer Gelirler	381.058.175,92	453.650.134,96	531.150.827,21
600.11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	120.361,96	0,00	564.048,44
600.25	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler	0,00	422.750,00	0,00

	Yapılan Cari Giderler							
630.99	Diğer Giderler	3.840,00	0,00	73.337,84				
GİDERLER TOPLAMI		582.237.615,46	557.573.731,38	734.576.698,75	GELİRLER TOPLAMI	429.938.974,06	508.295.834,48	608.462.292,10
FAALİYET SONUCU (+/-)						**-152.298.641,40**	**-49.277.896,90**	**-126.114.406,65**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Altyapı Yatırım Hesabına Alınması Gereken Tutarların Cari Banka Hesaplarında İşlem Görmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda tespit edilen husus düzeltilmiş olup, bundan sonraki taşınmaz satışı işlemlerinde benzer bir sorun tespit edilememiştir.
Bazı İlçe Belediyelerinden Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahsil Edilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu doğrultusunda tahsil işlemleri başlatılmış ve sürdürülmektedir. Ancak bazı ilçeler ile birtakım uyuşmazlıklar bulunduğu anlaşılmış olup, konunun çözümü için gerekli yasal ve idari işlemlerin veya mahsuplaşmaların yapılacağı belirtildiğinden yeniden bulgu konusu yapılmamıştır.
Belediyenin Kiraya Verdiği Taşınmazların Kira Süresini İhaleye Çıkmadan Uzatması ve Ecrimisil Uygulaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Tespit edilen husus kısmen düzeltilmiş olmakla birlikte, Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü 8'inci Bulgu'da yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
İçişleri Bakanlığından İzin Alınmadan Uluslararası Kuruluşa Üye Olunması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Süreklilik arz etmeyen bir husus olup, raporda yapılan tespit sonrasında mevzuata aykırı bir işlem bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Seyyar Flamalar İçin İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda tespit edilen husus düzeltilmiş olup, bundan sonraki taşınmaz satışı işlemlerinde benzer bir sorun tespit edilememiştir.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından cins tashihi ile ilgili işlemlerin neticelendirilmesinin akabinde muhasebe kayıtlarının yapılacağı belirtilmiş ve bu çalışmaların yürütüldüğü görülmüştür.
Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki Tutarların Gerçeği Yansıtmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Tespit edilen husus kısmen düzeltilmiş olmakla birlikte, Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü 6'ncı Bulgu'da yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyenin Tahsis Ettiği ve Belediyeye Tahsis Edilen Binaların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Tespit edilen husus kısmen düzeltilmiş olmakla birlikte, Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü 7'nci Bulgu'da yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Satışı Yapılan Taşınmazların Gerçek Değerleri Yerine Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda tespit edilen husus düzeltilmiş olup, bundan sonraki taşınmaz satışı işlemlerinde benzer bir sorun tespit edilememiştir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

KAHRAMANMARAŞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **63**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **64**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **64**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **64**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **65**

6. **DENETİM BULGULARI** **66**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Performans Göstergelerinin Doğru Belirlenmediğini Sapma Nedeni Bakımından da Doğrulayan Örnek 76
Tablo 2: Performans Göstergelerinin Doğru Belirlenmediğini Sapma Nedeni ve Sapma Değerinin Yüksekliği Bakımından da Doğrulayan Örnek 76
Tablo 3: Stratejik Amaç, Hedef, Performans Hedefleri ile Göstergelerin Nitelik Bakımından Olması Gerektiği Gibi Belirlenmediğini Doğrulayan Örnek 77
Tablo 4: Hedef, Performans Hedefi Belirlenmesi ve Bunlara İlişkin Maliyetlendirmenin Olması Gerektiği Gibi Yapılmadığını Doğrulayan Örnek 78
Tablo 5: Stratejik Amaç, Hedef ve Performans Hedefinin Önceliklendirme Bakımından Olması Gerektiği Gibi Belirlenmediğini Doğrulayan Örnek 78

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Plan'da Yasal Düzenlemelerle Belirlenen Bazı Unsurların Bulunmaması veya Olması Gereken Nitelikte Olmaması

2. Performans Programı'ndaki Bazı Unsurların Yasal Düzenlemelerde Belirlenen Nitelikte Olmaması

3. Performans Programında Yer Alan Stratejik Hedef ve Faaliyetler ile Bunlara İlişkin Maliyetlendirmelerin Stratejik Planla Uyumlu Bir Şekilde Oluşturulmaması

4. Veri Kayıt Sisteminde Faaliyetlerle Stratejik Plan ve Performans Program Arasındaki İlişkinin Kurulmaması, Sisteme İlişkin Risklerin Değerlendirilmemesi ve Sistemdeki Kontrollerinin Yeterli Olmaması

5. Performans Hedeflerine İlişkin Sapma Nedenlerinden Bazılarının Açık ve İkna Edici Olmaması veya Detaylandırılmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

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

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

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

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

www.balioglu.net

Stratejik yönetim ve performans esaslı bütçeleme sistemi kapsamında hazırlanmış olan 2015-2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) ve ilgililik, ölçülebilirlik, iyi tanımlama, tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik gibi kriterler açısından incelenmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinde kurulmuş olan veri kayıt sistemlerinin desteğiyle de performans yönetim sisteminin başarılı bir şekilde yürütüldüğü ve geliştirilmeye devam edildiği görülmüştür. Mevcut durumda yasal düzenlemelerle belirlenen bazı unsurların söz konusu belgelerde ve sistemde bulunmadığı veya olması gereken nitelikte olmadığı tespit edilmiştir.

Bu çerçevede;

- stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanması,

- amaç, hedef, stratejik hedef, performans göstergeleri ve diğer unsurların ilgili rehberlerde belirtildiği şekilde, iyi tanımlanmış olması,

- veri kayıt sisteminde faaliyetlerle stratejik plan ve performans programı arasındaki ilişkinin kuruması ve sistem kontrollerinin daha etkin bir hale getirilmesi,

- faaliyet raporunda performans hedeflerinde ortaya çıkan sapmaların ikna edici bir şekilde gerekçelendirilmesi önem arz etmektedir.

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.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Yapılan inceleme sonucunda; Kurumun, 2015-2019 yılı Stratejik Planı'nın, 2018 yılı Performans Programı'nın ve 2018 yılı Faaliyet Raporu'nun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlılık ve sunum kriterlerine uyularak hazırlandığı görülmüştür.

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

Stratejik plan ve performans programına ilişkin incelemede, yasal düzenlemelerle belirlenen bazı unsurların bulunmadığı veya olması gereken nitelikte olmadığı, performans programında yer alan stratejik hedef ve faaliyetler ile bunlara ilişkin maliyetlendirmelerin stratejik planla uyumlu bir şekilde oluşturulmadığı tespit edilmiştir. Faaliyet Raporu'nun incelenmesinde, performans hedeflerine ilişkin göstergelerle belirlenen değerlerde ortaya çıkan sapmalar için ileri sürülen nedenlerin bazılarının açık ve ikna edici olmadığı, bazılarının ise çok genel ifadeler kullanılarak detaylandırılmadığı tespit edilmiştir. Öte yandan yürütülen faaliyetlere ilişkin verilerin girilmesi, işlenmesi ve raporlanmasına yönelik bir sistem kurulmuş ve geliştirilmeye devam ediliyor olmakla birlikte; sistemde faaliyetlerle stratejik plan ve performans program arasındaki ilişkinin kurulması, sisteme ilişkin risk değerlendirmesi, kontrollerinin etkinliği ve sistemin işletilmesinde birtakım eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Stratejik yönetim kapsamında 2019 yılı ve sonrasında yürütülecek çalışmaların ilgili yasal mevzuata ve özellikle de Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi'ne uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Geliştirme ve iyileştirme faaliyetleri kapsamında;

- Stratejik planlama ve performans yönetim süreçlerinin üst yöneticiler tarafından sahiplenilmesi ve onların süreçlere aktif katılımlarının sağlanması,
- Stratejik planlama ve performans yönetim süreçlerinin belediyedeki tüm birimlerin iş yapma rutinlerinin içinde olan esas işlerinden biri olarak görülmesi, yalnızca strateji geliştirme birimine bırakılmaması,
- Hem stratejik plan hem de stratejik planın yıllık uygulaması niteliğindeki performans programının kaynak belirleme ve maliyetlendirme işlemlerinin gerçekçi, birbiriyle uyumlu ve yıllar itibariyle sürdürülebilir ve izlenilebilir nitelikte oluşturulması,
- İzleme ve değerlendirme faaliyetleri gerçekleştirilerek sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak amaç ve hedeflerden sapma olduğu takdirde iyileştirici tedbirler alınması,
- Veri kayıt sisteminin stratejik amaçlar, hedefler, performans hedefleri, göstergeler, faaliyetler, maliyetler ve bütçe (mali kaynaklar) arasında ilişki kuran bir yapıya dönüştürülmesi
- Risk değerlendirmesi yapılarak veri kayıt sistemine ilişkin kontrollerin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi,

hem faaliyet sonuçların doğru ve güvenilir bir şekilde raporlanmasını hem de performans yönetim sisteminin etkinliğini artıracak hususlardır.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Plan'da Yasal Düzenlemelerle Belirlenen Bazı Unsurların Bulunmaması veya Olması Gereken Nitelikte Olmaması

2015-2019 Stratejik Planında yasal düzenlemelerle belirlenen bazı unsurların bulunmadığı veya olması gereken nitelikte olmadığı tespit edilmiştir.

26/02/2018 tarih ve 30344 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinin (h) bendinde; kamu idarelerinin stratejik planlarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim

ve Kontrol Kanunu'na, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na, rehberlere ve stratejik planlamaya ilişkin yayımlanan tebliğlere uygun olarak hazırlaması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda amaçlar *"İdarenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçların kavramsal ifadesidir. Söz konusu sonuçlar, genellikle sosyoekonomik sorunların çözümü ya da vatandaşların ve idarenin ihtiyaçlarının karşılanmasıyla ilgilidir"* şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca, amaçlar belirlenirken amaçların;

- ulaşılmak istenen nihai sonucu açık bir şekilde ifade edeceği, ancak buna nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamayacağı,
- orta ve uzun vadeli bir zaman dilimini kapsayacağı,
- hedefler için çerçeve çizeceği,

dikkat edilmesi gereken hususlar arasında sayılmıştır.

www.balioglu.net

Stratejik Planlama Kılavuzu'nda 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"* şeklinde açıklanmıştır. Bu çerçevede hedeflerin idarenin misyon, vizyon, temel değerler ve amaçlarıyla tutarlı bir şekilde oluşturulması gerektiği de belirtilmiştir.

Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre, amaç ve hedeflerin başarı düzeyinin değerlendirilmesi açısından yeterli sayıda ve nitelikte performans göstergesine, miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde, yer verilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde, stratejik planda tüm hedefler için hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren stratejilerin de olması gerekmektedir.

Öte yandan, her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Stratejik planda bunu sağlayacak şekilde, hedeflere ilişkin yıllık maliyet tahminlerini gösteren "Maliyet Tablosu" ile yıllık kaynak tahminlerini gösteren "Kaynak Tablosu"na yer verilmelidir.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı'na ilişkin incelemelerde;

- Amaç sayısının çok fazla olduğu,
- Belirlenen bazı stratejik amaçların amaç olmaktan ziyade hedef, bazen de

faaliyet niteliğinde olduğu,

- Aynı amaç altında birleştirilebilecek nitelikte birden çok amaç belirlendiği,
- Hedef sayısının çok fazla olduğu,
- Belirlenen bazı hedeflerin, hedef niteliğinden çok, hedefe ulaşmak için yürütülecek faaliyet veya hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren strateji niteliğinde olduğu,
- Hedeflerin (ölçülebilir nitelikte olan veya olmayan) gerçekleşme sonuçlarını yansıtacak performans göstergelerine stratejik planda yer verilmediği,
- Belirlenen bazı hedefler için bu hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren stratejilere stratejik planda yer verilmediği,
- Stratejik planda maliyet tablosunun olduğu, ancak kaynak tablosuna yer verilmediği,
- İlgili mevzuatta yapılan değişiklikler ve rehberlerde yapılan güncellemeler ile denetim sonuçları doğrultusunda, stratejik planda herhangi bir gözden geçirme ve yenileme yapılmadığı,

görülmüştür.

www.balioglu.net

2019-2023 Stratejik Planı hazırlanırken Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi'nde belirlenen usul ve esaslara uygun olarak;

- Stratejik planlama sürecinin üst yöneticiler tarafından sahiplenilmesi ve sürece aktif katılımlarının sağlanması,
- Stratejik planlamanın belediyedeki tüm birimlerin iş yapma rutinlerinin içinde olan esas işlerinden biri olarak görülmesi, yalnızca strateji geliştirme birimine bırakılmaması,
- Stratejik amaç sayısının en az iki, en fazla yedi olması ve bu amaçlardan bir tanesinin de kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik oluşturulması,
- Stratejik planın etkin bir biçimde uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi için, her bir amaca yönelik en az iki, en fazla beş hedefin belirlenmesi,

- Hedeflerin başarıyı ölçmeye imkân verecek nitelikte ve sayısı en az bir, en fazla beş olacak şekilde, performans göstergeleriyle birlikte sunulması,
- Performans göstergeleri belirlenirken rehber ekinde yer alan *"Belediyeler İçin Performans Göstergeleri Seti"*nden yararlanılması,
- Stratejik planda performans göstergelerinin başlangıç (mevcut) değerleriyle planın her yılına ait hedeflenen değerlerinin birlikte sunulması,
- Hedeflerin belirlenmesi ve detaylandırılması aşamalarında her bir hedefe ilişkin risklerin tespit edilerek analiz edilmesi ve bu risklere ilişkin önlemlerin belirlenmesi,
- Stratejik planın Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi'nde gösterilen şablona (Tablo 21: Stratejik Plan Şablonu) uygun olarak hazırlanması ve planda hedef kartlarına yer verilmesi,
- Stratejik planda planın tüm yıllarını kapsayacak şekilde kaynak tahminini gösteren "Tahmini Kaynaklar Tablosu"na ve hedeflerin plan dönemi için tahmini maliyetini gösteren "Tahmini Maliyetler Tablosu"na yer verilmesi, bu çerçevede öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların uyumlu olması,
- Performans göstergeleri aracılığıyla amaç ve hedeflerin gerçekleşme sonuçlarının belirli bir sıklıkla izlenmesi ve belirlenen dönemler itibarıyla raporlanarak yöneticilerin değerlendirmesine sunulması (izleme),
- Devam eden ya da tamamlanmış faaliyetlerin amaç ve hedeflere ulaşmayı ne ölçüde sağladığı ve karar alma sürecine ne ölçüde katkıda bulunduğunu belirlemek amacıyla ayrıntılı bir inceleme yapılması (değerlendirme),
- İzleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak stratejik planın gözden geçirilmesi, hedeflenen ve ulaşılan sonuçların karşılaştırılması, amaç ve hedeflerden sapma olduğu takdirde iyileştirici tedbirler alınması ve gerekli görülen durumlarda stratejik planın güncellenmesi

gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Değerlendirmeye tabi 2015-2019 Stratejik Planı, 6360 sayılı kanunla büyükşehir statüsüne dönüşen İdaremizin ilk stratejik planıdır. Bu dönüşümle birlikte*

www.balioglu.net

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi'nin yetki ve sorumluluk alanı önemli derecede genişlemiş ve ilin tamamına ulaşmıştır. Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi kurum misyonuna uygun olarak oluşturulan yeni teşkilat yapısını hem tam olarak oturtmak hem de bu yapı içerisinde görev yapan idarecilere kendi iş ve işlemlerini etkili bir belge ile iletmek ve bu işlerin takibini sağlamak amacıyla Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu gibi kanunlarla idaremize verilen bazı görevler amaç ve hedef olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte bazı amaç ve hedeflerde ise kanunlarla verilen görev ve sorumlulukların çok ötesinde hizmet ifa durumu söz konusu olduğu için bu alanlarla ilgili hedeflere de yer verilmiştir. Stratejik amaç/hedef sayımızın fazla olması ve bazı performans göstergelerinin uygun nitelikte olmaması da bu ve benzeri nedenlerden kaynaklanmıştır. Diğer yandan amaç ve hedef sayıları ile ilgili tavsiyeler yeni mevzuatta daha belirgin olarak vurgulanmıştır. 2020-2024 stratejik planında bu tavsiyeler doğrultusunda hareket edilerek amaç ve hedef sayılarının yeni kılavuzda ve bulguda belirlenen aralıkta tutulmasına, performans göstergeleri setinden maksimum seviyede yararlanılmasına, tahmini maliyetler ve kaynaklar tablosunun tam olarak oluşturulmasına azami derecede gayret edilecektir" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş, Büyükşehir Belediyesi olarak kurumsal değişim sürecinde ilk stratejik plan olması gibi makul gerekçelerle bazı eksikliklerin bulunduğu, kurumsal gelişimle birlikte bunların da düzeltildiği ve yeni yasal düzenlemeler doğrultusunda gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 2: Performans Programı'ndaki Bazı Unsurların Yasal Düzenlemelerde Belirlenen Nitelikte Olmaması

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Performans Programı'nda bazı unsurların yasal düzenlemelerde belirlenen nitelikte olmadığı tespit edilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde, performans hedefi *"Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir"* şeklinde; faaliyet ise *"Belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetlerdir"* şeklinde tanımlanmıştır. Bu çerçevede performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler ise bunları

www.balioglu.net

gerçekleştirecek eylemleri ifade etmektedir.

Rehbere göre, performans hedeflerinin;

- belirlenen stratejik amaç ve hedeflerle ilişkili olması,
- üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmesi,
- yürütülen faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olması,
- kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmesi,
- belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olması,
- çıktı-sonuç odaklı olması,
- az sayıda belirlenmesi,

faaliyetlerin ise;

- idarenin görev ve yetkileri çerçevesinde yürüteceği ve elindeki kaynakları tahsis edeceği iş ve hizmetleri yansıtması,
- performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmesi,
- uygulanabilir olması,
- maliyetlendirilebilmesi,
- girdi niteliğinde olmaması,

gerekmektedir.

www.balioglu.net

Öte yandan; faaliyetlerin hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağı tanımlanabilir olmalı, aynı hedef altındaki faaliyetler birbirleriyle çelişmemeli, hedefin gerçekleşmesi açısından tamamlayıcı olmalı, bir hedefe yönelik olarak fazla sayıda faaliyet belirlenmemeli ve benzer nitelik taşıyan faaliyetler ayrı ayrı gösterilmemeli ve tek bir faaliyet olarak belirlenmelidir. Ekonomik sınıflandırmanın cari, sermaye, transfer ve borç verme unsurlarından bir veya daha fazlası aynı faaliyet içerisinde yer alabilir.

Rehberde performans göstergesi, *"Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar"*; çıktı, *"İdare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetler"*; sonuç ise, *"İdarenin sunduğu ürün ve hizmetlerin, bireyler ve toplum üzerinde meydana getirdiği etki"* şeklinde tanımlanmıştır.

Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Performans Programı'nın incelenmesinde;

- Bazı performans hedeflerinin faaliyet niteliğinde, bazılarının ise performans göstergesi olduğu, bunun sadece performans programının oluşturulması ile ilgili değil, aynı zamanda 2015-2018 Stratejik Planı'nda belirlenen amaç ve hedeflerin niteliğinin olması gerektiği gibi olmamasından da kaynaklandığı,

> *<u>Faaliyet veya gösterge niteliğinde düzenlenmiş performans hedefi örnekleri:</u>*
> *1.2.1. Stratejik yönetim çalışmalarının mevzuat çerçevesinde %100 tamamlanması*
> *2.5.1. Ağ cihazlarının yenilenmesi*
> *5.1.1. Engelli vatandaşlarımıza yönelik sosyal faaliyetler düzenlemek ve akülü-tekerlekli sandalye, işitme cihazı vb. yardımlarda bulunmak)*

- Bazı performans hedeflerinin çıktı veya sonuç odaklı değil, girdi odaklı olarak belirlendiği,

> *<u>Çıktı-sonuç odaklı olmayan performans hedefi örnekleri:</u>*
> *1.2.1. Stratejik yönetim çalışmalarının mevzuat çerçevesinde %100 tamamlanması*
> *2.5.1. Ağ cihazlarının yenilenmesi*
> *5.1.1. Engelli vatandaşlarımıza yönelik sosyal faaliyetler düzenlemek ve akülü-tekerlekli sandalye, işitme cihazı vb. yardımlarda bulunmak)*

- Performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilmesi gereken bazı performans göstergelerinin belirlenen performans hedefiyle ilgili olmadığı, dolayısıyla da performans hedefine ulaşılıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçme imkanı vermediği,

> *<u>Ölçülebilir nitelikte olmayan ve sayısal olarak ifade edilmeyen performans göstergesi örneği:</u>*
> *Performans Hedefi 2.8.1. İdaremize ait araç ve iş makinelerinin etkin kullanımını sağlamak*
> *P. Göstergeleri: Bakım ve onarımı yapılan araç sayısı (2018 için 550 adet) ve alınan yedek parça sayısı (2018 için 13.200 adet)*

görülmüştür.

www.balioglu.net

Yukarıda örnekleriyle gösterilen tespitler doğrultusunda, 2019 yılı ve sonrasında düzenlenecek olan performans programlarının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan düzenlemelere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Performans Programı hazırlık çalışmalarının temelini performans hedefleri oluşturmaktadır. Performans hedefleri belirlenirken oluşturulan kavramsal çerçeve birimlerimiz nezdinde tam olarak oturtulamadığından çıktı-sonuç odaklı olmayan performans hedefleri ve performans göstergeleri performans programında yer almıştır. Bir sonraki performans programı hazırlıklarında bulgu doğrultusunda hedefler ve göstergeler belirlenmesine gayret edilecektir"* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş ve yeni performans programı hazırlanması sürecinde gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Performans Programında Yer Alan Stratejik Hedef ve Faaliyetler ile Bunlara İlişkin Maliyetlendirmelerin Stratejik Planla Uyumlu Bir Şekilde Oluşturulmaması

2018 yılı Performans Programı'nda yer alan stratejik hedef ve faaliyetler ile bunlara ilişkin maliyetlendirmelerin Stratejik Plan'la uyumlu bir şekilde oluşturulmadığı görülmüştür.

Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık performans hedefleri, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler, bu faaliyetlere ilişkin kaynak ihtiyaçlarına ve performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine yer verilmektedir.

2015-2018 Stratejik Plan'da çoğu hedefle ilgili olarak tüm plan yılları için maliyetlendirme yapılmış, bu hedeflere ilişkin 2015, 2016 ve/veya 2017 yılı denetim programlarında performans hedef ve faaliyetlerine yer verildiği görülmüştür. 2018 yılı Performans Programı'nda ise bazı hedeflere ilişkin performans hedef ve göstergesi ile faaliyete yer verilmeyerek Stratejik Plan'da yıllar itibariyle oluşturulan planlama ve maliyetlendirme verilerine uygun programlama yapılmadığı tespit edilmiştir.

Performans Programı'nda oluşturulan tablolarda performans hedefleri ve bunlara ilişkin faaliyetler, kaynaklarla ilişkilendirilmiştir. Ancak 2015-2018 Stratejik Plan'da her bir hedef için öngörülen maliyet ile performans programında gösterilen kaynakların tam olarak örtüşmediği ve çok farklılık arz ettiği görülmüştür.

Performans hedef ve göstergeleri, Stratejik Plan'ın kapsadığı yıllara ilişkin dilimler şeklinde hazırlanmış olmasına karşın, hem bazı hedefler altındaki performans hedeflerine ilişkin tabloların oluşturulmamış olması, hem de Stratejik Plan'da belirtildiği şekliyle bütçe ile ilişkisinin sağlıklı kurulmaması nedeniyle; Performans Programı'nda yer alan bilgilerin stratejik plan/bütçe/performans programı ilişkisi çerçevesinde mevcut durumu olması gereken şekliyle resmetmediği değerlendirilmektedir.

Hem stratejik plan, hem de stratejik planın yıllık uygulaması niteliğindeki performans programının kaynak belirleme ve maliyetlendirme işlemlerinin gerçekçi, birbiriyle uyumlu ve yıllar itibariyle sürdürülebilir ve izlenilebilir nitelikte oluşturulması, belediye bütçesinin stratejik plandaki amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, hedef maliyetlerinin stratejik plan kapsamında tahmin edilmesi, detaylı maliyetlendirmenin ise performans programı kapsamında yapılması gerekir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"Stratejik plan yerel yönetim seçimleri akabinde yeni bir döneme girilmesi ile birlikte hazırlanmaktadır. Yeni dönemde idarenin kurumsal yapısındaki olası değişimler stratejik plan hazırlık sürecini direkt olarak etkilemektedir. Planın hazırlık takviminin kısıtlılığı, kurumsal yapının belirlenmesine dair süreçler ve 5 yıl boyunca olması muhtemel çevresel, politik ve kurumsal riskler göz önüne alındığında, stratejik plan hazırlık dönemindeki tahminler ile uygulama dönemlerini kapsayan performans programı ve bütçe uygulama sürecindeki gerçekleşmeler arasında bazı uyumsuzluklar yaşanabilmektedir. Bulgu doğrultusunda önümüzdeki stratejik plan döneminde eksikliklerin giderilmesine gayret edilecektir"* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş, Büyükşehir Belediyesi olarak kurumsal değişim sürecinde; plan hazırlık dönemindeki tahminler ile uygulama dönemindeki performans programı ve gerçekleşmeleri arasında bazı uyumsuzluklar yaşanabildiği ve bulgu doğrultusunda yeni stratejik plan döneminde eksikliklerin giderilmesine gayret edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 4: Performans Hedeflerine İlişkin Sapma Nedenlerinden Bazılarının Açık ve İkna Edici Olmaması veya Detaylandırılmaması

2018 yılı Faaliyet Raporu'nun incelenmesinde, performans hedeflerine ilişkin göstergelerle belirlenen değerlerde ortaya çıkan sapmalar için ileri sürülen nedenlerin bazılarının açık ve ikna edici olmadığı, bazılarının ise çok genel ifadeler kullanılarak detaylandırılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Faaliyet raporları" başlıklı 41'inci maddesinde "İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in *"Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı"* başlıklı 18'inci maddesine göre, idare faaliyet raporlarında performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.

Bu çerçevede, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki farklılığın veya performans hedefine ilişkin göstergelerle belirlenen değerlerdeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olması gerekmektedir.

2018 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, bazı performans hedeflerine ilişkin göstergelerle belirlenen değerlerde sapma olduğu görülmektedir. Söz konusu sapmalar için belirtilen nedenlerden bazılarının açık, ikna edici ve geçerli olmadığı, bazılarının ise çok genel ifadeler kullanılarak detaylandırılmadığı görülmektedir.

Bu çerçevede özellikle *"öncelikli hedeflere aktarılma"* gerekçesinin detaylandırılması ve hem aktarıldığı hedefe ilişkin faaliyet ve maliyetlerle ilişkilendirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Öte yandan ortaya çıkan sapmaların büyük ölçüde denetim raporumuzun

diğer bulgularında stratejik plan, performans programı ve bunların unsurlarına ilişkin tespitlerle ortaya konan eksikliklerden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Nitekim sapma nedenlerinden birisi olarak gösterilen *"öncelikli hedeflere aktarılma"* gerekçesi stratejik amaç, hedef, performans hedeflerinin belirlenmesinin ve bunlara ilişkin maliyetlendirmelerin özellikle nitelik ve öncelikleri bakımından olması gerektiği gibi yapılmadığını, *"talebe veya katılıma bağlı olarak değişim"* gerekçesi ile bazı sapmaların çok yüksek olması performans göstergelerinin doğru belirlenmediğini göstermektedir. Aşağıda buna ilişkin örnekler verilmiştir.

Tablo 1: Performans Göstergelerinin Doğru Belirlenmediğini Sapma Nedeni Bakımından da Doğrulayan Örnek

Amaç	2.Kurumsal kapasiteyi güçlendirmek ve kurum vizyonu ile uyumlu yönetim anlayışı geliştirmek.			
Hedef	2.2.Stratejik plan dönemi boyunca insan kaynaklarının niteliğini arttırmak ve personelin insan kaynaklarını yönetimi ilkelerine uygun bir şekilde çalışmasını sağlamak.			
Performans Hedefi	2.2.2.Kurumumuzda iş sağlığı ve güvenliği alanında yapılan çalışmaların niteliğini arttırmak.			
Performans Göstergeleri		**2018 Hedefi**	**2018 Gerçekleşme**	**Sapma Nedeni**
1	Gerçekleştirilen toplantı sayısı	50	29	Talep doğrultusunda
2	Muayene sayısı	950	144	Personelin katılım sağlamaması
3	Risk değerlendirme raporları ve acil durum eylem planları sayısı	11	7	Talep doğrultusunda
4	Yapılan İSG eğitimi alan kişi sayısı	1200	86	Talep doğrultusunda
Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi: Kurumumuzda iş sağlığı ve güvenliği alanında yapılan çalışmalar yürütülerek niteliği artırılmaya çalışılmıştır. Muayene sayısında meydana gelen sapmalar periyodik olarak muayeneye gelmesi gereken personelin gelmemesinden kaynaklanmıştır.				

Tablo 2: Performans Göstergelerinin Doğru Belirlenmediğini Sapma Nedeni ve Sapma Değerinin Yüksekliği Bakımından da Doğrulayan Örnek

Amaç	2.Kurumsal Kapasiteyi güçlendirmek ve kurum vizyonu ile uyumlu yönetim anlayışı geliştirmek			
Hedef	2.6.Etkili haberleşme ve halkla ilişkiler yönetimi sağlamak			
Performans Hedefi	2.6.2.Belediye hizmet ve faaliyetlerinin tanıtımını yaygınlaştırmak			
Performans Göstergeleri		**2018 Hedefi**	**2018 Gerçekleşme**	**Sapma Nedeni**
1	Bilborard baskı sayısı	8500	6760	Öngörülen sayıda baskı sayısının olmaması
2	Ulusal medyada yayınlanan görüntülü haber sayısı	950	1260	Haberlerin yoğunluğu
3	Yerel gazetelerde yayınlanan haber sayısı	8000	6000	Ulusal medyaya gönderilen haberlerin çoğunlukla web sitelerinde yayınlanması
4	Arşivlenen haber sayısı	15000	15427	Haberlerin yoğunluğu
5	Grafik tasarım çalışmaları sayısı	1500	1277	
6	Ulusal gazetelerde yayınlanan haber sayısı	1600	698	Ulusal medyaya gönderilen haberlerin çoğunlukla web sitelerinde yayınlanması

www.balioglu.net

7	Yerel internet haber sitelerinde yayınlanan haber sayısı	2000	8729	Haberlerin yoğunluğu
8	Dijital baskı sayısı (m^2)	18.000	30.621	
9	CLP baskı sayısı	2.000	2271	
10	Vatandaşla yapılan anket sayısı	4	3	Öngörülen sayıda anket yapılmaması
11	Canlı yayın sayısı	50	167	Öngörülen sayıdan fazla yayın yapılması
12	Açılış temel atma ve diğer organizasyonlar sayısı	20	15	Öngörülen sayıda organizasyon yapılmaması
13	Tanıtım kitapçığı baskı sayısı	60.000	20.700	Öngörülen sayıda baskı sayısının olmaması
14	Broşür baskı sayısı	350.000	29.850	
15	Basın toplantısı sayısı	5	2	Belirtilen hedefte toplantı olmaması
16	Medya PR çalışma sayısı	3	5	Öngörülen sayıdan fazla ihtiyaç duyulması
17	Tanıtım filmi sayısı	100	530	Yoğunluktan dolayı öngörülen sayıdan fazla olması
18	Kamu spotu sayısı	15	16	Öngörülen sayıdan fazla ihtiyaç duyulması
19	Davetiye sayısı	5.500	39.450	Yoğunluktan dolayı öngörülen sayıdan fazla olması
20	Megalight sayısı	250	5	Öngörülen sayıda baskı sayısının olmaması
21	Fragman sayısı	150	146	
22	Protokol ziyaretleri sayısı	100	168	Programın talep doğrultusunda gerçekleşmesi
23	Okul ziyareti sayısı	40	14	
24	Esnaf ziyareti sayısı	1450	19140	Vatandaş odaklı çalışılması
25	Kurum içi ziyaret sayısı	935	858	Geri dönüş sisteminin çalıştırılması
26	Mahalle ziyareti sayısı	1100	10537	Vatandaş odaklı çalışılması
27	Resmi kurum ziyareti	300	755	Taleplerin fazla olması
28	STK ziyaretleri ve katılım sağlanan toplantılar	260	444	
Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi: 2018 yılı içerisinde hedeflenen ve öngörülen faaliyetler azami ölçüde gerçekleştirilmiş olup, eksik görülen ve ağırlık gösterilmesi gereken konulara dikkat edilecektir. Yıl içerisinde yapılan tüm faaliyetlerin izlenmesi ve arşivlenmesi titizlikle takip edilmiştir.				

www.balioglu.net

Tablo 3: Stratejik Amaç, Hedef, Performans Hedefleri ile Göstergelerin Nitelik Bakımından Olması Gerektiği Gibi Belirlenmediğini Doğrulayan Örnek

Amaç	2.Kurumsal kapasiteyi güçlendirmek ve kurum vizyonu ile uyumlu yönetim anlayışı geliştirmek			
Hedef	2.8.Belediye hizmetlerinde kullanılan tüm araçların bakım ve onarımlarını en verimli şekilde yapmak.			
Performans Hedefi	2.8.1.İdaremize ait araç ve iş makinelerinin etkin kullanımını sağlamak			
Performans Göstergeleri		**2018 Hedefi**	**2018 Gerçekleşme**	**Sapma Nedeni**
1	Bakım ve onarımı yapılan araç sayısı (Adet)	550	538	Araçların hurdaya ayrılması.
2	Araç ve İş Makinalarına yapılan Bakım ve Onarım Sayısı (Adet)	13.200	11.866	Uyarıların dikkate alınması, sürücülerin dikkatli ve tedbirli olması.
Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi: 2018 yılında Belediyemiz araçlarının hurdaya ayrılmasından dolayı bakım ve onarımı yapılan araçlarımızın sayısında azalma görülmüştür. Araç ve iş makinalarına yapılan bakım ve onarım sayısı ise uyarıların dikkate alınması ve sürücülerin daha dikkatli ve tedbirli olmasından dolayı azalmıştır.				

Tablo 4: Hedef, Performans Hedefi Belirlenmesi ve Bunlara İlişkin Maliyetlendirmenin Olması Gerektiği Gibi Yapılmadığını Doğrulayan Örnek

Amaç	2.Kurumsal kapasiteyi güçlendirmek ve kurum vizyonu ile uyumlu yönetim anlayışı geliştirmek			
Hedef	2.9.Hizmetin gerektirdiği tüm mal ve malzeme alımlarını zamanında ve ekonomik bir şekilde yapmak			
Performans Hedefi	2.9.1.Belediye birimlerimizin görevlerini daha etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmesi için ihtiyaç duyacağı mal ve hizmetlerin alımını süresi içerisinde doğru ve eksiksiz olarak yapmak suretiyle hizmetin aksamadan zamanında yürütülmesini sağlamak			
Performans Göstergeleri		**2018 Hedefi**	**2018 Gerçekleşme**	**Sapma Nedeni**
1	Akaryakıt ve yağ alımları miktarı (Litre)	11.750.000,00	14.189.946,67	Yatırımlarda görülen artış.
2	Akaryakıt tankeri alımı (Adet)	1	1	
Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi: 2018 yılında, belediyemizde kullanılan araçların sayısının artmasından dolayı öngörülen akaryakıt ve yağ alımları miktarının üzerine çıkılmıştır ve hedeflendiği gibi belediyemize akaryakıt dağıtım hizmetlerinde kullanılmak üzere akaryakıt tankeri alınmıştır.				

Tablo 5: Stratejik Amaç, Hedef ve Performans Hedefinin Önceliklendirme Bakımından Olması Gerektiği Gibi Belirlenmediğini Doğrulayan Örnek

Amaç	11.Hizmet alanımızdaki yerleşim yerlerinde yapılaşmanın sürdürülebilir çağdaş şehircilik standartlarına uygun, tarihi ve doğal çevreye uyumlu, planlı, sağlıklı ve güvenli bir şekilde teşekkülünü sağlarken, kent tarihi ve kültürel mirasını koruyarak geleceğe taşımak.			
Hedef	11.6. Tescilli taşınmaz kültür varlığı yapıların restorasyon uygulamasını yapmak.			
Performans Hedefi	11.6.1.Tescilli taşınmaz kültür varlığı yapıların restorasyon projeleri hazırlanıp uygulamasını yapmak			
Performans Göstergeleri		**2018 Hedefi**	**2018 Gerçekleşme**	**Sapma Nedeni**
1	Rölöve, restitüsyon, restorasyon, tesisat, statik ve çevre düzenleme projeleri uygulama sayısı	3	0	Rölöve, restitüsyon, restorasyon, tesisat, statik ve çevre düzenleme projelendirme çalışmaları tamamlanmış ancak öncelikli başka işler nedeniyle uygulama aşamasına geçilememiştir.
Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi: 2018 yılında rölöve, restitüsyon, restorasyon, tesisat, statik ve çevre düzenleme projeleri tamamlanmıştır. Ancak öncelikli başka işler nedeniyle uygulama aşamasına geçilememiştir.				

Stratejik yönetim kapsamında 2019 yılı ve sonrasında yürütülecek çalışmaların ilgili yasal mevzuata ve özellikle de Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi'ne uygun olarak gerçekleştirilmesi durumunda, faaliyet raporlarında sapmalara ilişkin nedenler açıklanırken ortaya çıkan ikna edicilik ve geçerlilik sorunları da asgariye indirilebilecektir.

Kamu idaresi cevabında; *"Faaliyet raporumuzda hedeflerin altında oluşan her bir gerçekleşme için birimlerimizden izahat istenilmiş ve sapma olan hedefler için birimlerden alınan cevaplar rapora işlenmiştir. Fakat bulguda belirtildiği gibi sapma nedenleri ve açıklamalarının yetersiz olması çoğunlukla göstergelerin belirlenmesindeki eksikliklerden kaynaklanmıştır. Bir sonraki faaliyet raporu hazırlık çalışmalarında bulgu doğrultusunda hareket edilecek ve sapmalara ilişkin daha detaylı açıklamalar yapılmasına dikkat edilecektir"* denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş, bulguda belirtilen sapma nedenleri ve açıklamalarının yetersiz olması hususunun çoğunlukla göstergelerin belirlenmesindeki eksikliklerden kaynaklandığı ve sonraki faaliyet raporu hazırlık çalışmalarında daha detaylı açıklamalar yapılmasına dikkat edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 5: Veri Kayıt Sisteminde Faaliyetlerle Stratejik Plan ve Performans Program Arasındaki İlişkinin Kurulmaması, Sisteme İlişkin Risklerin Değerlendirilmemesi ve Sistemdeki Kontrollerinin Yeterli Olmaması

Yürütülen faaliyetlere ilişkin verilerin girilmesi, işlenmesi ve raporlanmasına yönelik bir sistem kurulmuş ve geliştirilmeye devam ediliyor olmakla birlikte; sistemde faaliyetlerle stratejik plan ve performans program arasındaki ilişkinin kurulması, sisteme ilişkin risk değerlendirmesi, kontrollerinin etkinliği ve sistemin işletilmesinde birtakım eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre faaliyet raporunun yayımlanmasından önce idarenin yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenli olarak izlemesi ve hedefler temelinde performansını ölçüyor olması gerekmektedir. Yapılan incelemede Belediyenin tüm faaliyetlerinin tam ve doğru şekilde takip edilmesi amacıyla ve aylık raporlar sunabilecek nitelikte, faaliyet takip programı olarak CRM Programının (Kobit) kullanıldığı görülmektedir.

Tüm süreçleri kapsayacak şekilde geliştirilen sistemin performans bilgisinin gerçekleşmesini yansıtması hedeflenmekle birlikte; sistemin geliştirilme çalışmalarının devam ettiği de görülmüştür. Bu çerçevede veri kayıt sistemi, net bir şekilde tanımlanmış olup göstergelerdeki tüm unsurları ölçebilecek şekilde yapılandırılmıştır. Verilerin toplanması, işlenmesi ve analizine yönelik bazı kontroller oluşturulmuş ve sorumluluklar tayin edilmiştir. Bu çerçevede süreçler yazılı hale getirilmiş ve ilgili personele eğitimler de verilmiştir. Bu kapsamda yürütülen çalışmalarda Strateji Geliştirme Müdürlüğü ile Bilgi İşlem Daire Başkanlığının koordineli bir çalışma içerisinde olduğu ve geliştirme süreçlerinde üst yönetim sahiplenmesinin bulunduğu görülmektedir.

Gerçekleştirilmiş ve devam eden geliştirme faaliyetleri genel olarak başarılı olmakla birlikte;

- Veri kayıt sisteminde stratejik plan ve performans programı çerçevesinde; amaç, hedef, stratejik hedef ve faaliyet ilişkisinin henüz kurulmadığı,

- Veri toplama, analiz ve işleme süreçlerine ilişkin değerlendirmesi yapılmadığı, dolayısıyla riskli durumlar için etkin kontrol strateji ve yöntemlerinin de belirlenmediği,

- Birimlerin performans bilgisine ilişkin verilerin kaydını faaliyetlerin gerçekleşmesine bağlı olarak günlük değil, aylık raporlama faaliyetleri kapsamında aylık olarak ve topluca girdiği,

- Veri girişlerinin sistematik bir şekilde yapılmaması nedeniyle buna ilişkin kontrollerin de bulunmadığı veya yeterli olmadığı,

- Seçilen bazı uygulamalarda kontrol yetersizlikleri nedeniyle üretilen verilerin doğruluğu ve güvenilirliği noktasında sorunlar bulunduğu, bunun giderilmesi için manuel olarak ve/veya başka programlar kullanılarak kayıt yapıldığı,

- Veri giriş, işleme ve raporlama faaliyetlerinin belediyedeki tüm birimlerce iş yapma rutinlerinin içinde olan esas işlerinden biri olarak görülmesi gerekirken bu anlayışın tam anlamıyla yerleşmediği ve bu nedenle ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi ve sürecin takibi için ortaya çıkan iş yükü nedeniyle, strateji geliştirme biriminin özellikle de raporların konsolide edilmesi noktasında zorlandığı,

- Sistemde amaç, hedef, stratejik hedef ve faaliyet ilişkisinin kurulmamış olması, buna bağlı olarak da faaliyet raporlarının sistem üzerinde anlamlı bir şekilde birleştirilememesi nedeniyle, bu faaliyetlerin manuel olarak ve sistem dışı ofis yazılımları kullanılarak gerçekleştirilmesini zorunlu hale getirdiği,

görülmüştür.

Yürütülecek geliştirme ve iyileştirme faaliyetleri kapsamında;

www.balioglu.net

- Sistemin stratejik amaçlar, hedefler, performans hedefleri, göstergeler, faaliyetler, maliyetler ve bütçe (mali kaynaklar) arasında ilişki kuran bir yapıya dönüştürülmesinin,

- Risk değerlendirmesi yapılarak sisteme ilişkin kontrollerin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesinin,

- Veri girişlerinin ve raporlama işlemleri ile bunlara ilişkin kontrollerin faaliyetlere bağlı ve eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesinin,

- Stratejik yönetim anlayışının bir gereği olarak, tüm birimlerin sistemin işleyişi ve geliştirilmesinde etkin katılımlarının sağlanmasının,

faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Kurumumuzun yıl boyunca gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin derlenmesi, değerlendirilmesi ve periyodik ölçümlemelerin yapılabilmesi amacıyla Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından ortaklaşa yürütülen veri kayıt sistemi oluşturulma çalışması 2015 yılında başlamış ve halen devam etmektedir. Programın kurum imkânları ve kurum personel kapasitesi kullanılarak oluşturuluyor olması ve bu alanda daha önce hazırlanmış ve uygulamaya geçmiş iyi uygulama örneklerinin bulunmaması süreci uzatan etmenlerdir. Oluşturulan program deneme aşamasında olup geliştirilmesi için çalışmalar devam etmekte ve ilerleyen süreçte bulguda belirtilen alanlardaki eksikliklerin giderilmesine gayret edilecektir"* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş, 2015 yılında oluşturulmaya başlanan veri kayıt sisteminin geliştirilmesi çalışmalarının devam ettiği ve bulguda tespit edilen alanlardaki eksikliklerin giderilmesine gayret edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

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