T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

KASTAMONU BELEDİYESİ
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

KASTAMONU BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

KASTAMONU BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **29**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

KASTAMONU BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 12
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 12
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 12
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 13
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 15
8. EKLER 24

www.balioglu.net

KISALTMALAR

ATM : Otomatik Vezne Makinesi (Automatic Teller Machine)

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TL : Türk Lirası

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu İdaresinin Personel İstihdam Şekilleri Tablosu…….5

Tablo 2: Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Sermayeleri Tablosu…….5

Tablo 3: Kamu İdaresinin Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu……...…6

Tablo 4: Kamu İdaresinin Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu……6

Tablo 5: Kamu İdaresinin 2018 Yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu……..….7

Tablo 6: Kamu İdaresinin 2018 Yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu……7

Tablo 7: Kamu İdaresinin 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülükleri Tablosu……...….8

Tablo 8: Kamu İdaresinin 31.12.2018 İtibariyle Alacakları Tablosu……..9

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik Hükümlerine Aykırı İşlemler Yapılması

2. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Yürürlük Süresinin 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Aykırı Olması

3. Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Yoluyla Kullandırılması

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

5. Mal veya Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan ve İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne; Belediyelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

- Açıp ve işletmesi suretiyle her türlü sağlık tesisi sağlık tesisi,

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

önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını ve bu amaçla bakım ve onarım hizmetlerini kurumun malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alarak yerine getirir.

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

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

www.balioglu.net

1.2 Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

meclisinin bilgisine sunulur.

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gereği Kastamonu Belediyesi'ne ayrılan kadro sayıları ile

fiilen çalışan personel sayıları aşağıdaki gibidir;

Tablo 1: Kamu İdaresinin Personel İstihdam Şekilleri Tablosu

Personel İstihdam Şekli	Norm Kadro Sayısı	Çalışan Sayısı
657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	401	199
Sözleşmeli 657/4-B madde	-	-
Sözleşmeli 5393/49'ncu madde	-	26
Kadrolu İşçi	190	121
Geçici İşçi	-	-
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	611

Kamu idaresinin doğrudan ya da dolaylı olarak ortaklığının bulunduğu şirketler hakkında bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2: Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Sermayeleri Tablosu

Şirket	Sermaye Oranı (%)	Sermaye Tutarı (TL)
Kastamonu Belediyesi Personel Limited Şirketi	100,00	500.000,00
Kastamonu Belediyesi İmar İnşaat Limited Şirketi	99,00	1.850.000,00

www.balioglu.net

1.3 Mali Yapı

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

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

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

Kamu idaresinin son 3 yıla ilişkin bütçe gelir/gider gerçekleşmeleri tablosu ile 2018

yılı gelir/gider bütçe tahmini ve gerçekleşme tablolarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 3: Kamu İdaresinin Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu (TL)

Gider	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	21.130.904,09	23.005.296,71	8,87	25.752.658,68	11,94
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	3.556.580,52	3.854.800,99	8,39	5.419.932,90	40,60
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	57.865.780,54	73.902.430,20	27,71	97.363.671,56	31,75
Faiz Giderleri	1.214.249,98	2.076.031,02	70,97	2.324.486,16	11,97
Cari Transferler	4.656.842,30	4.718.034,16	1,31	5.968.927,17	26,51
Sermaye Giderleri	44.723.308,11	62.241.343,70	39,17	67.440.797,46	8,35
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	-	475.000,00	100,00
Borç Verme	0,00	0,00	-	0,00	-
Toplam	**133.147.665,54**	**169.797.936,78**	**27,53**	**204.745.473,93**	**20,58**

Bir önceki yıla göre gider kalemlerindeki en büyük artış oranı, %40,60 ile sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderlerinde olmuştur. Faiz giderlerinde 2017 yılına göre %11,97'lik artış görülmektedir. Ayrıca üç yıl içerisinde sermaye transferlerinde sadece 2018 yılı içinde 475.000.-TL'lik bir gider gerçekleşmesi olmuştur. Sermaye transferlerindeki artışın sebebi kamu idaresince yeni kurulan şirketten kaynaklanmaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 4: Kamu İdaresinin Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)

Gelir	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
Vergi Gelirleri	12.119.017,25	14.427.872,63	19,05	14.517.036,51	0,62
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.877.890,46	42.080.653,75	36,28	36.799.997,44	-12,55
Alınan Bağış ve Yardımlar	853.237,13	378.555,20	-55,63	4.986.779,51	1.217,32
Diğer Gelirler	59.845.736,97	71.750.328,08	19,89	87.490.371,40	21,94
Sermaye Gelirleri	15.269.899,54	29.431.128,78	92,74	33.117.686,09	12,53
Red ve İadeler (-)	86.634,38	82.626,52	-4,63	849.443,38	928,05
Toplam	**118.879.146,97**	**157.985.911,92**	**32,90**	**176.062.427,57**	**11,44**

Bir önceki yıla göre gelir kalemlerindeki en büyük artış oranı, %1.217,32 ile alınan bağış ve yardımlar gelir kaleminde olmuştur. Cari dönem içerisinde teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kaleminde ise %12,55 bir azalma olduğu görülmektedir. Red ve iadeler 2017 yılına göre %928,05 oranında artış göstermiştir.

Tablo 5: Kamu İdaresinin 2018 Yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

Gider	2018 Bütçe Tahmini	2018 Gerçekleşen Gider	2018 Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Gidere Oranı (%)
Personel Giderleri	26.860.000,00	25.752.658,68	95,88	12,58
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	4.410.000,00	5.419.932,90	122,90	2,65
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	94.130.500,00	97.363.671,56	103,43	47,55
Faiz Giderleri	2.685.000,00	2.324.486,16	86,57	1,14
Cari Transferler	4.887.000,00	5.968.927,17	122,14	2,92
Sermaye Giderleri	64.127.500,00	67.440.797,46	105,17	32,94
Sermaye Transferleri	50.000,00	475.000,00	950,00	0,23
Borç Verme	-	-	-	-
Yedek Ödenek	12.850.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**210.000.000,00**	**204.745.473,93**	**97,50**	**100,00**

2018 yılı gerçekleşen toplam gider bütçesinin %47,55'ini mal ve hizmet alım giderleri oluşturmaktadır.2018 yılı gider bütçesi gerçekleşmeleri içinde en büyük değişim oranı %950,00 ile sermaye transferleri kaleminde olmuştur. Her ne kadar gerçekleşmeler içinde en büyük değişim oranına sahip olsa da, sermaye transferlerinin toplam gider içerisindeki oranı %0,23'tür. Faiz giderlerinin toplam gidere oranı ise %1,14 seviyesinde kalmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 6: Kamu İdaresinin 2018 Yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

Gelir	2018 Bütçe Tahmini	2018 Gerçekleşen Gelir	2018 Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Gelire Oranı (%)
Vergi Gelirleri	19.456.000,00	14.517.036,51	73,90	8,25
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	39.998.000,00	36.799.997,44	91,85	20,90
Alınan Bağış ve Yardımlar	5.420.000,00	4.986.779,51	89,02	2,83
Diğer Gelirler	82.425.000,00	87.490.371,40	105,98	49,69
Sermaye Gelirleri	60.660.000,00	33.117.686,09	54,02	18,81
Red ve İadeler (-)	209.000,00	849.443,38	0,00	0,48
Toplam	**207.750.000,00**	**176.062.427,57**	**84,75**	**100,00**
Borçlanma	2.250.000,00	0,00	0,00	0,00
Genel Toplam	**210.000.000,00**	**176.062.427,57**	**84,75**	**100,00**

2018 yılı gerçekleşen toplam gelir bütçesinin %49,69'unu diğer gelirler kalemi oluşturmaktadır. Aynı zamanda gerçekleşmeler içindeki en büyük değişim oranı da, %105,98 ile diğer gelirlere aittir. Vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımları ve sermaye gelirleri kalemlerinin gerçekleşme oranlarının tahminin altında kaldığı

görülmektedir. Ayrıca kamu idaresinin gelirlerinin gideri karşılama oranının %85,99 olduğu görülmektedir.

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

Tablo 7: Kamu İdaresinin 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülükleri Tablosu (TL)

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**69.066.465,40**
Banka Kredileri	**5.178.569,86**
Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	5.178.569,86
Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
Faaliyet Borçları	**34.085.541,54**
Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	**11.513.293,40**
Ödenecek Vergi ve Fonlar	5.796.314,02
Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	602.241,76
Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat	1.447.958,17
Borç ve Gider Karşılıkları	905.439,08
Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler	3.666.779,45
Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	**14.819.900,30**
Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	**2.563.721,22**
UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**16.323.827,06**
Banka Kredileri	**10.191.151,48**
Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	10.191.151,48
Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
Faaliyet Borçları	**0,00**
Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	**2.864.581,33**
Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	**3.268.094,25**

Kamu idaresinin kısa vadeli yükümlülükleri içindeki en büyük pay %49,35 ile faaliyet borçlarına aittir. Uzun vadeli yükümlülükleri içindeki en büyük pay ile % 62,43 banka kredileri sahiptir. Kamu idaresinin 2018 yılı sonu itibarıyla kısa ve uzun vadeli yükümlülüklerinin toplamı 85.390.292,46 TL'dir.

2018 yılında gerçekleştiği halde ödenemeyen faaliyet borçlarının 34.085.541,54 TL'ye ulaştığı görülmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 8: Kamu İdaresinin 31.12.2018 İtibariyle Alacakları Tablosu (TL)

KISA VADELİ ALACAKLAR	54.326.024,94
Faaliyet Alacakları	**11.844.543,47**
Gelirlerden Alacaklar	6.262.187,91
Takipli Alacaklar	3.108.074,12
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	2.183.610,48
Verilen Depozito ve Teminatlar	290.670,96
Diğer Faaliyet Alacakları	0,00
Kurum Alacakları	**0,00**
Diğer Alacaklar	**167.929,86**
Kişilerden Alacaklar	167.929,86
Devreden Katma Değer Vergisi	**42.313.551,61**
UZUN VADELİ ALACAKLAR	556.798,29
Faaliyet Alacakları	556.798,29
Gelirlerden Alacaklar	0,00
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	556.798,29
Verilen Depozito ve Teminatlar	0,00
Diğer Faaliyet Alacakları	0,00
Kurum Alacakları	0,00

www.balioglu.net

Kamu idaresinin 2018 yılı sonu itibarıyla toplam alacağının 54.882.823,23 TL olduğu; bu tutarın 556.798,29 TL'sinin uzun vadeli alacaklardan oluştuğu görülmektedir. Faaliyet alacakları kısa vadeli alacaklar içerisinde %21,80 paya sahiptir. Toplam alacaklar içerisindeki en büyük pay %77,10 ile devreden katma değer vergisi kalemine aittir.

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve

öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilmektedir.

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

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

www.balioglu.net

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

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

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

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

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

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

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

Mali raporlama, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları,

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

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

www.balioglu.net

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

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

www.balioglu.net

Belediyede stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programı hazırlanmış olması, faaliyet sonuçlarının idare faaliyet raporunda gösterilmesi performans yönetimini oluşturmada önemli bir adımdır. Stratejik plan amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hedefler ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlerin bütçe kaynaklarına ilişkin gerçeklikler çerçevesinde belirlenmesi ve sağlam kaynaklara dayandırılması önem arz etmektedir.

Kamu idaresinin organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmesine yönelik iş akış şemalarının tamamlanmadığı kamu idaresinin organizasyon şemasının ise internet sayfasında yer aldığı görülmüştür. Yetkilerin ve yetki devrinin sınırlarının belirlendiği kamu idaresi tarafından ifade edilmekle birlikte, bu konunun hangi alt mevzuat ile düzenlendiği belirtilmemiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulmuş ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planın hazırlanmış olması önemli bir aşama olmakla beraber bu çabaların ve iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınabilmesi İç Kontrol Standartlarına Uyum

Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıyla mümkün olacaktır.

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

-yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üreten ve analiz yapma imkanı sunan yönetim bilgi sisteminin etkinliğinin geliştirilmesi,

-kamu idaresinin stratejik planında belirlenmiş amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış risklerin çalışanların katılımıyla tanımlanarak söz konusu risklerin nasıl karşılanacağının değerlendirilmesinin yapılması,

-yetki devrine ilişkin sınırların açıkça belirlenerek yazılı olarak bildirilmesi,

sistemin eksik kalan yönlerini tamamlayacaktır.

www.balioglu.net

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kastamonu Belediyesi'nin 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: Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik Hükümlerine Aykırı İşlemler Yapılması

Kamu idaresinde müdür kadrosunda çalışan personel hem gerekli şartları taşımamalarına hem de görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavını kazanmamalarına rağmen bu kadrolara atanmıştır.

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin *"Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar"* başlıklı 5'inci maddesinde söz konusu kadroların arasında müdür kadrolarına da yer verilmiştir. Mezkur yönetmeliğin *"Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar"* başlıklı 6'ncı maddesinde,

"(1) Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aşağıdaki genel şartlar aranır.

a) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak.

b) Bu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara atanabilmek için son müracaat tarihi itibariyle 5 inci maddede öngörülen alt görevlerde toplam en az bir yıl çalışmış olmak. Ancak yeni kurulan mahalli idarelerde ilk yıl bu süre şartı aranmaz." denilmektedir.

Anılan yönetmeliğin *"Görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar"* başlıklı 7'nci maddesinde,

"(1) 5 inci maddenin birinci fıkrasında sayılan unvanlara görevde yükselme suretiyle yapılacak atamalarda aşağıdaki özel şartlar aranır.

a) Müdür ve şube müdürü kadrosuna atanabilmek için;

1) 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen atanma şartlarını taşımak,

2) Fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olmak,

3) Ekli (1) sayılı listede sayılan ve teknik öğrenim gerektiren müdürlüklere atanabilmek için; yükseköğretim kurumlarının, kadronun görev alanı ile ilgili eğitim ve öğretimde bulunan en az dört yıllık bölümlerinden veya bu bölümlere denkliği kabul edilen yurtdışındaki

www.balioglu.net

yükseköğretim kurumlarının ilgili bölümlerinden mezun olmak,

4) Ekli (2) sayılı listede sayılan müdürlükler için son müracaat tarihi itibariyle iki yılı uzman, sivil savunma uzmanı, şef, ayniyat saymanı, kontrol memuru, eğitmen veya muhasebeci kadrosunda çalışmış olmak," denilmektedir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri bağlamında, kamu idaresinde genel uygulama haline gelen ve mevzuata aykırı yapılan söz konusu atama işlemlerinde, gereken dikkat ve özen gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Başkanlığımız bünyesinde görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmelik hükümlerine aykırı olarak müdür kadrosunda görev yapan personeller ile ilgili gerekli çalışma yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup görevde yükselme ve unvan değişikliği konusunda, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edileceğini belirtmiştir. Bahsi geçen uygulamanın bundan sonra Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik Hükümlerine uygun bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Yürürlük Süresinin 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Aykırı Olması

Kamu idaresiyle yetkili sendika arasında yapılan sosyal denge tazminatı sözleşme yürürlük süresinde mevzuata aykırılık bulunmaktadır.

375 sayılı KHK'nın Ek 15'nci maddesinde atıf yapılan, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması"* başlıklı 32'nci maddesinde,

"Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz." denilmektedir.

Ancak, sosyal denge tazminatına ilişkin sözleşme sürelerinin, mahalli idareler genel seçim tarihi olan 2019 yılının üçüncü ayı ile sınırlı olmasına karşın, Kastamonu Belediyesi ile sendika arasında yapılan sosyal denge tazminatına ilişkin sözleşme dönemi 01/01/2018-

31/12/2019 tarihleri arası olarak belirlenmiştir. Bu durum yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Sosyal denge tazminatı sözleşmesinin yürürlük süresi ile ilgili gerekli düzenleme yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, bulguda eleştiri konusu yapılan hususa iştirak etmekte olup, gerekli düzenlemenin yapıldığını belirtmiştir.

Memurlarla yapılacak sözleşmelerde, 375 sayılı KHK'nın Ek 15'nci maddesinde atıf yapılan, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda belirtilen hususlara gereken dikkat ve özen gösterilmelidir.

BULGU 3: Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Yoluyla Kullandırılması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda kapsamı belirtilen yerlerden olmayan bağımsız kullanıma müsait, dükkan, işyeri, baz istasyonu, ATM niteliğindeki toplam 54 adet taşınmaz işgaliye alınmak suretiyle kullandırılmaktadır.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"İşgal Harcı"* başlıklı 52'nci maddesinde: *"Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:*

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)" denilmektedir.

Aynı Kanun'un 56'ncı maddesi de işgal harcının, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifenin alt ve üst sınırını hüküm altına almıştır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam"* başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa,

mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanun'un 52'nci maddesinde sayılan yerlerden olmayıp işgaliye karşılığı ihalesiz kullandırılan taşınmazların kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yoluyla kiralanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilmesi gereken yerlerin işgaliye yoluyla kullandırılması hususu tenkit edilmiş olup, bundan böyle belediyemize ait taşınmazların mevzuat hükümleri doğrultusunda kullandırılması hususunda gereken özen ve dikkat gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup söz konusu uygulamanın bundan sonra, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu usul ve esasları çerçevesine uygun bir şekilde yürütülmesi konusunda gereken dikkat ve özen gösterilmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun *"İstisnai memurluklar"* başlıklı 59'uncu maddesinde:

"…Özel Kalem Müdürlüklerine… atama ve ilerlemelerinde de bu hükümler uygulanır. Birinci fıkrada sayılan memurların bulundukları bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kıdemleri yürümekte devam eder" hükmü yer almaktadır.

İstisnai memuriyet kadrolarından biri olan özel kalem müdürlüğü hususunda; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayı 03.06.2009 tarihli *Özel Kalem Müdürü* konulu genelgesinde, belediye ve bağlı kuruluşlarında özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan ve naklen atamaların, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmasını sağlamak üzere, usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu genelgede; Özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesi esas olduğu, özel

kalem müdürlüğüne yapılacak açıktan atama ise İçişleri Bakanlığının izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59'uncu maddesi kapsamına tanınan atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkan bulunmadığının, bu sebeple özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 04.04.2005 tarih 5119/1 karar numaralı kararında; istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğunun altı çizilmiştir.

Sonuç olarak şu karar verilmiştir; *"...Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59 uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğratıcı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına..."*

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu kararından anlaşılacağı üzere; belediye özel kalem müdürlüğüne atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bir takım esas ve usullerinin olduğu ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesi esas olduğu yine belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağının esas olduğu belirtilmiştir. Ancak, son yıllarda özel kalem müdürlüğü kadroları amacı dışında kullanılmakta, genel olarak boş tutulan bu kadrolar, bazı şahıslara memuriyet statüsü kazandırılmak veya ilgili idarecinin izniyle diğer kurumlara naklen atamaları bu yolla sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Bu fiili durum yukarıda gerekçeleri ile belirtildiği üzere kanun önünde eşitlik, kamu hizmetine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Nitekim kamu idaresinin 2018 yılı hesabına ilişkin yapılan incelmede, son 3 yıl içerisinde toplam 5 (beş) personelin özel kalem müdürlüğü kadrosuna atandığı, bunlardan 4 (dört) personelin daha sonra çeşitli görevlere veya diğer kamu idarelerine naklen atamasının yapıldığı; naklen ataması yapılan bu 4 kişinin özel kalem müdürlüğü kadrosunda üç hafta ile on hafta arasında çalıştığı; bu atamalarda öncelikle kamu idaresinde çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarından çalışan memurlardan olması gerekliliğine uyulmadığı; bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmeyerek bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği; bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durum oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Başkanlığımız bünyesinde Özel Kalem Müdürlüğüne yapılan atamalar ilgili genelge doğrultusunda İçişleri Bakanlığının izni ile yapılmış olup, bundan sonra yapılacak atamalarda rapordaki hususlara dikkat edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup uygulamanın mevzuata uygunluğundan bahsetmektedir.

Ancak, burada eleştirilen husus, bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği; bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durum oluşturduğu hususudur.

www.balioglu.net

Özetle, uygulamaların ilgili mevzuatın düzenlenme amacına uygun olarak yapılması konusunda, gereken dikkat ve özen gösterilmelidir.

BULGU 5: Mal veya Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

Doğrudan teminle yapılan alımların incelenmesi sonucunda bazı alımlar, ihale edilmesi gerekirken, kısımlara bölünerek, doğrudan teminle gerçekleştirilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Temel İlkeler"* başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez (...)" denilmektedir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin son fıkrasında; 5'inci maddede belirtilen ilkelere aykırı işlem yapanlar hakkında "görevlilerin ceza sorumluluğuna" ilişkin müeyyidelerin uygulanması gerektiği belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu İhale Genel Tebliğinin (22.5.1.2.) numaralı maddesinde de;

"(...) 4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir." denilmektedir.

Bu hükümler karşısında, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki ilkelere uygun olarak gerçekleştirilmesi, açık ihale usulü ile karşılanması gereken ihtiyaçların, kısımlara bölmek suretiyle doğrudan teminle karşılanmaması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamak ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği ilkelerine aykırı olarak; alımları süreklilik göstermesine rağmen

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesinde öngörülen limit tutarının altında kalacak şekilde kısımlara bölünmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmesine ilişkin tüm birimlerimiz 20.05.2019 tarih ve 68925611-010.99-E.10720 sayılı başkanlık makamı yazısı ile uyarılmış olup, bundan böyle mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin temininde mevzuat hükümlerine uygun hareket edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup bahse konu hususta ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edileceğini belirtmiştir. Söz konusu uygulamaların Kamu İhale Kanunu usul ve esasları çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

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

BİLANÇO					
01.01.2018-31.12.2018					
Aktif		**2018 Cari Yıl**	**Pasif**		**2018 Cari Yıl**
		(TL)			**(TL)**
1	**Dönen Varlıklar**	**60.408.026,79**	**3**	**Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**69.066.465,40**
10	Hazır Değerler	3.434.413,48	**30**	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	5.178.569,86
100	Kasa Hesabı	6.427,29	**300**	Banka Kredileri Hesabı	5.178.569,86
102	Banka Hesabı	2.068.932,90	**32**	Faaliyet Borçları	34.085.541,54
103	Verilen Çekler ve Gön.Emr. Hesabı (-)	-1.015.380,16	**320**	Bütçe Emanetleri Hesabı	34.085.541,54
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	1.365.480,58	**33**	Emanet Yabancı Kaynaklar	14.819.900,30
12	Faaliyet Alacakları	11.844.543,47	**330**	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	7.668.478,73
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	6.262.187,91	**333**	Emanetler Hesabı	7.151.421,57
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	3.108.074,12	**36**	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	11.513.293,40
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	2.183.610,48	**360**	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	5.796.314,02
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	290.670,96	**361**	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	602.241,76
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	167.929,86	**362**	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilât Hesabı	1.447.958,17
15	Stoklar	3.077.211,45	**363**	Kamu İdareleri Payları Hesabı	0,00
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	3.077.211,45	**368**	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi Ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	3.666.779,45
16	Ön Ödemeler	579.329,79	**37**	Borç Ve Gider Karşılıkları	905.439,08
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	579.329,79	**372**	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	905.439,08
19	Diğer Dönen Varlıklar	42.313.551,61	**38**	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	2.563.721,22
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	42.313.551,61	**381**	Gider Tahakkukları Hesabı	2.563.721,22
2	**Duran Varlıklar**	**1.197.161.043,56**	**4**	**Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**16.323.827,06**
22	Faaliyet Alacakları	556.798,29	**40**	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	10.191.151,48
222	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	556.798,29	**400**	Banka Kredileri Hesabı	10.191.151,48
24	Mali Duran Varlıklar	8.703.763,53	**43**	**Diğer Borçlar**	**2.864.581,33**
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	6.629.963,53	**438**	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş	2.864.581,33
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye	2.448.800,00	**48**	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	3.268.094,25
247	Sermaye Taahhütleri Hesabı (-)	-375.000,00	**481**	Gider Tahakkukları Hesabı	3.268.094,25

www.balioglu.net

25	Maddi Duran Varlıklar	1.187.774.781,05		**5**	**Öz Kaynaklar**	**1.172.178.777,89**
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	522.010.439,32		**50**	Net Değer	1.141.361.830,05
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	362.001.935,27		**500**	Net Değer Hesabı	1.141.361.830,05
252	Binalar Hesabı	268.050.572,96		**57**	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	51.464.072,19
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	6.987.057,59		**570**	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	51.464.072,19
254	Taşıtlar Hesabı	18.235.404,22		**58**	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları (-)	-4.342.691,39
255	Demirbaşlar Hesabı	6.310.745,10		**580**	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	-4.342.691,39
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-27.277.167,30		**59**	Dönem Faaliyet Sonuçları	-16.304.432,96
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	31.455.793,89		**591**	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	-16.304.432,96
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0				
260	Haklar Hesabı	1.966.329,84				
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-1.966.329,84				
29	**Diğer Duran Varlıklar**	125.700,69				
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Mad.	374.632,02				
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-248.931,33				
Aktif Toplamı		**1.257.569.070,35**		**Pasif Toplamı**		**1.257.569.070,35**
9	**Nazım Hesaplar**	**13.119.307,67**		**9**	**Nazım Hesaplar**	**13.119.307,67**
91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	7.769.590,59		**91**	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	7.769.590,59
910	Teminat Mektupları Hesabı	7.769.590,59		**911**	Teminat Mektupları Hesabı	7.769.590,59
92	Taahhüt Hesapları	5.349.717,08		**92**	Taahhüt Hesapları	5.349.717,08
920	Gider Taahhütleri Hesabı	5.349.717,08		**921**	Gider Taahhütleri Hesabı	5.349.717,08
Nazım Aktif Toplamı		**13.119.307,67**		**Nazım Pasif Toplamı**		**13.119.307,67**
Genel Toplam		**1.271.697.330,89**		**Genel Toplam**		**1.271.697.330,89**

www.balioglu.net

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU							
01.01.2018 - 31.12.2018							
Hesap Kodu	**Yardımcı Hesap** Kod.1	**GİDERİN TÜRÜ**	**2018 Cari Yılı (TL)**	**Hesap Kodu**	**Yardımcı Hesap** Kod.1	**GELİRİN TÜRÜ**	**2018 Cari Yılı (TL)**
630		**GİDERLER HESABI**	**162.374.107,90**	**600**		**GELİRLER HESABI**	
630	01	**Personel Giderleri**	26.627.493,44	600	01	**Vergi Gelirleri**	15.467.118,18
630	02	**Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri**	5.419.932,90	600	03	**Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri**	38.513.002,66
630	03	**Mal Ve Hizmet Alım Giderleri**	58.748.057,40	600	04	**Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler**	4.824.686,78
630	04	**Faiz Giderleri**	279.818,82	600	05	**Diğer Gelirler**	87.570.367,96
630	05	**Cari Transferler**	4.258.558,23				
630	07	**Sermaye Transferleri**	250.000,00				
630	12	**Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler**	139.021,61				
630	13	**Amortisman Giderleri**	14.691.932,37				
630	14	**İlk Madde ve Malzeme Giderleri**	51.779.115,54				
630	20	**Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler**	180.177,59				
630	99	**Diğer Giderler**	305.500,64				
Giderler Toplamı			**162.679.608,54**	**Gelirler Toplamı**			**146.375.175,58**
				Faaliyet Sonucu (+/-)			**-16.304.432,96**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Belediyenin Kıdem Tazminatı ve Emeklilik İkramiyesi Karşılığı Kayıtlarının Yanlış Yapılması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bütçe Kararnamesi ve Bütçeyi Oluşturan Cetvellerde Eksiklik Bulunması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Şirketi Üzerinden Niteliklere Uymayan Araç Kiralanması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Özel Halk Otobüslerinde Yönetmeliğe Aykırı Olarak Yolcu Sayısı Takibinin Yapılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bilişim Sistemlerinde Güvenlik Prosedürlerinin Tanımlanmamış Olması ve Sistemlerin Doğru Çalışmasını Engelleyebilecek Risklerin Düzenli Tespit Edilmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Faaliyetlerinin Mevzuata Uygun Yürütülmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Karşılıksız Çıkan Çeklerin Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
191 İndirilecek KDV Hesabına Kaydedilmemesi Gereken Tutarların Kaydedilmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Kastamonu Belediyesi Mülkiyetinde Olan, Belediyeye Tahsis Edilmiş veya Belediyenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Duran Varlıklar Maliyet Bedelinin Eksik Hesaplanarak Taşınır Sistemine Kaydedilmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Yanlış Hesaba Kaydedilmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Gelirlerine İlişkin Olarak İcra Takiplerinin Yapılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

www.balioglu.net

KASTAMONU BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **29**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **29**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **30**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **30**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **30**

6. **DENETİM BULGULARI** **32**

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Bazı Stratejik Amaçların İdarenin Hizmetlerine İlişkin Politikaların Uygulanmasıyla Elde Edilecek Sonuçları İfade Etmemesi

2. Stratejik Planda Hedefler İçin Belirlenen Performans Göstergelerinin Sadece Çıktı Odaklı Olması ve Hedefe Ulaşılıp Ulaşılmadığını Ölçme Yetisine Sahip Olmaması

3. Performans Programında Hedeflerle Doğrudan İlişkisi Olmayan Performans Göstergeleri Belirlenmesi

4. İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sistemi ve Sistemin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik, Veri Toplama ve Analizini İçeren Yeterli Bir Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmamıştır.

www.balioglu.net

1. ÖZET

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

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

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

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan
- 2018 yılı Performans Programı
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu
- Faaliyet Sonucu Ölçümleri Yapan Veri Kayıt Sistemi

www.balioglu.net

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Kastamonu Belediyesi'nin hazırladığı üç temel belge olan 2015-2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda, bulgu konusu yapılan hususlar hariç, söz konusu üç temel belgenin ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde hazırlandığı sonucuna varılmıştır.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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.

www.balioglu.net

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, Kastamonu Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Kastamonu Belediyesi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dokümanların önemli bir kısmı yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sadece Stratejik Planın yayımlanmasında, 31 Mart 2019 Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonrası Kastamonu Belediyesi olarak yeniden yapılandırma çalışmaları nedeniyle bir gecikme yaşanmıştır.

Kamu idaresinin Stratejik Planı, Performans Programı ve Faaliyet Raporundan oluşan doküman seti, mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir.

Stratejik Planda, Kalkınma Planı gibi üst politika belgelerinde mahalli idareler için belirlenen politikalar dikkate alınmış; amaç ve hedefler üst politikalar, GZTF (Güçlü, Zayıf, Tehdit, Fırsat), durum ve paydaş analizleri sonuçları temel alınarak oluşturulmuştur.

Bu çerçevede, kurum misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 105 stratejik amaç, belirlemiştir. Bu amaçlardan bir kısmı idarenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçları ifade etmekten uzak kalmakla birlikte, genel olarak büyükşehir ölçeğinde sosyoekonomik sorunların çözümü ve vatandaşların ihtiyaçlarını karşılanma çabasını yansıtmaktadır.

www.balioglu.net

Kuşkusuz her türlü hizmette olduğu gibi performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın artırılması için süreç daha da iyi işler hale getirilip, geliştirilebilir. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin, performans ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanılması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Kurum yönetimlerinin kamu hizmetlerini daha iyi yürütmeleri için performans hakkında ilgili, doğru ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde hizmetlerin daha iyi yapılması ve vatandaş ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da doğru sonuçlara ulaşılmasında önemli bir aşama oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Kastamonu Belediyesi stratejik plan ölçme, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin güçlendirilmesine, sürecin daha sağlıklı ve iyi işlemesine katkı sağlayacak bazı önemli hususlara aşağıda yer verilmiştir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Bazı Stratejik Amaçların İdarenin Hizmetlerine İlişkin Politikaların Uygulanmasıyla Elde Edilecek Sonuçları İfade Etmemesi

Kamu idaresinin 2015-2019 stratejik planında bazı amaçlar, idarenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçları ifade etmekten uzak kalmıştır.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirtildiği üzere stratejik 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.

Kamu idaresinin 2015-2019 stratejik planında bazı amaçlar, kılavuzda belirlenen çerçevede belirlenmemiştir. Örneğin;

www.balioglu.net

Amaç 3 “Fonların araştırılması”; söz konusu amaç, geleceğe dönük pozitif bir değişimi yansıtmamakta, kurumun hizmet kalitesine ve hizmetin sunumu sonucunda ortaya çıkacak sonuçlara ilişkin herhangi bir bildirimde bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 yılı Belediyemiz Stratejik Planı hazırlanırken, rapordaki hususlar göz önünde bulundurularak hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup bahse konu hususun takip eden denetimlerde izlenmesi ve kontrolü sağlanacaktır.

BULGU 2: Stratejik Planda Hedefler İçin Belirlenen Performans Göstergelerinin Sadece Çıktı Odaklı Olması ve Hedefe Ulaşılıp Ulaşılmadığını Ölçme Yetisine Sahip Olmaması

Kamu idaresinin 2015-2019 stratejik planında bazı hedefler için sadece çıktı odaklı performans göstergesi belirlenmiştir. Örneğin;

“Stratejik Amaç 6: Altyapı çalışmalarının yapılması

Hedef 6.1: Altyapı işlerinin yapılması.”

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda hedefler, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaç olarak tanımlanmakta ve hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerektiği belirtilmektedir. Yine aynı kılavuzda performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılacağı ve performans göstergelerinin, ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Kamu idaresinin 2015-2019 stratejik planında mevcut duruma göre sağlanan gelişmeyi işaret etmeyecek şekilde performans göstergelerinin belirlendiği görülmektedir.

Sadece çıktıyı değil, elde edilmek istenen sonuçları ölçmeye yarayan performans göstergelerinden de yararlanılması performans ölçümünden elde edilecek faydayı artıracaktır.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 yılı Belediyemiz Stratejik Planı hazırlanırken, rapordaki hususlar göz önünde bulundurularak hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup bahse konu hususun takip eden denetimlerde izlenmesi ve kontrolü sağlanacaktır.

www.balioglu.net

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Performans Programında Hedeflerle Doğrudan İlişkisi Olmayan Performans Göstergeleri Belirlenmesi

Kamu idaresinin 2018 yılı performans programında, stratejik planda bulunmayan ve hedeflerle doğrudan ilişkisi kurulamayan performans göstergelerinin belirlendiği görülmüştür.

Örneğin;

"Amaç 9: Kurumsal Yönetim ve Kurumsal İletişimin Geliştirilmesi

Hedef 9.1: Çevre duyarlılığını destekleyen programlar geliştirmek ve uygulamak, kent estetiğine katkı yaratan uygulamaları üst düzey paydaş memnuniyeti sağlamak üzere gerçekleştirmek yerel ekonomiyi geliştirici, istihdam olanaklarını artırıcı beşeri altyapının oluşturulması."

Kuşkusuz izleme ve değerlendirme çalışmalarının sonucu olarak, izleyen yıl

performans programında, performans göstergeleri ve faaliyetlerde revizyon yapmak yanlış değildir. Ancak performans programında belirlenen göstergelerin hedeflerle doğrudan ilişkisi olmaması, belirlenen ilave performans göstergelerinin izleme ve değerlendirme çalışmaları sonucu olmadığını göstermektedir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirtildiği üzere, performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır ve ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilir.

Kamu idaresinin 2018 yılı performans programında yer alan performans göstergelerinin önemli bir kısmı, yukarıda örnekte de açıkça görüleceği üzere performans göstergesinin özelliklerini taşımamaktadır. "Birimlerimizde kullanılacak akaryakıt ihtiyacı" gibi performans göstergelerinin, "Çevre duyarlılığını destekleyen programlar geliştirmek ve uygulamak, kent estetiğine katkı yaratan uygulamaları üst düzey paydaş memnuniyeti sağlamak üzere gerçekleştirmek" hedefinin gerçekleşmesini ölçme özelliği olmadığı açıktır.

www.balioglu.net

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirtildiği üzere, performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır ve ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilir. Performans programlarına eklenen performans göstergelerinin hedefle ilgili ve başarı düzeyini ölçebilecek sayı ve nitelikte olması konusuna özen gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 yılı Belediyemiz Stratejik Planı ve buna uygun performans programları söz konusu tespit doğrultusunda hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup bahse konu hususun takip eden denetimlerde izlenmesi ve kontrolü sağlanacaktır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

BULGU 4: İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sistemi ve Sistemin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik, Veri Toplama ve Analizini İçeren Yeterli Bir Veri Kayıt Sistemi Oluşturulmamıştır.

Kamu idaresinin 2015-2019 stratejik planında izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı belirtilmemiş, bu kapsamda yeterli bir veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır.

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dâhilinde gerçekleşebilir. Uygulamada, yılsonunda ya da performans göstergeleri ve faaliyetlerin önemli aşamaları ve özellikleri dikkate alınmadan belirlenen periyotlarda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan veriler performans programında ve faaliyet raporunda kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir veri sistemi oluşturulması yararlı olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "2020-2024 yılı Belediyemiz Stratejik Planı hazırlık çalışmalarında, izleme ve değerlendirmenin sağlıklı yapılabilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekte olup bahse konu hususun takip eden denetimlerde izlenmesi ve kontrolü sağlanacaktır.

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