T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

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

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **60**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 5
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 6
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 6
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 6
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 7
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 8
8. EKLER 54

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu 2
Tablo 2: Personelin Statülerine ve Birimlere Göre Dağılımı 2
Tablo 3: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu 3
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu 4
Tablo 5: Raporlama İçin Kullanılan Programlar 4
Tablo 6: 2018 Yılı Dönem Sonu İtibariyle Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Konutlara İlişkin Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisinden Büyükşehir Belediyesine Aktarılan Payların Durumunu Gösterir İcmal 9
Tablo 7: 31.12.2018 tarihli Bilançoda Yer Alan Taşınmazlar 16
Tablo 8: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemlerini Gösterir İcmal 18
Tablo 9: 2018 Yılı Zemin Tahrip Bedeli Tahakkuk, Tahsilat ve Borç Tutarı İcmali 22
Tablo 10: İdari Para Cezaları İcmali 25
Tablo 11: Encümen Kararı İle Kiraya Verilen ATM Listesi 26
Tablo 12: Açık İhale ve Pazarlık Usulü Uygulamasıyla, 2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşlerine İlişkin Karşılaştırmalı Analiz 30
Tablo 13: 2018 Yılında 4734 Sayılı Kanununun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Belediye Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Kısmı 33
Tablo 14: Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı Tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/a Maddesi Kapsamında Yapılan Mal Alımlarının İcmali 35
Tablo 15: 2018 Yılında Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Liste . 38
Tablo 16: Kısmalara Bölünen Bazı Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin İcmal 41
Tablo 17: Köprülü Kavşak Yapım İşlerine Ait Liste 44
Tablo 18: Manisa Büyükşehir Belediyesi Tarafından 31.12.2018 İtibariyle Ödenen Güvence Bedelleri İcmali 51

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

ATM : Otomatik Para Ödeme Makinesi

BSK : Bitümlü Sıcak Karışım

ÇTV : Çevre Temizlik Vergisi

EPDK : Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu

İNŞ : İnşaat

KDV : Katma Değer Vergisi

KWH : Kilowatt Saat

LTD : Limited

SAN : Sanayi

ŞTİ : Şirketi

TAAH : Taahhüt

TİC : Ticaret

TL : Türk Lirası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahakkuk Tespitinin ve Takibinin Sağlıklı Yapılmaması

2. Ertelenmiş Kamu Alacakları İçin Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarının Hatalı Kullanılması

3. Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması

4. Belediye Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Birbiriyle Tutarlı ve Tam Yapılmaması

5. Bazı Gelirlerin Tahsilat Oranının Düşük Olması

6. Geçiş Hakkı Kullanan Bazı İşletmecilerden Geçiş Hakkı Ücretinin Alınmaması

7. Zemin Tahrip Bedelleri Tahakkukunun ve Tahsilinin Sağlıklı Yapılmaması

8. Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Ödeme Emri Belgesinin Gönderilmemesi ve İcra Takibinin Başlatılmaması

9. Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Yerlerdeki Otomatik Para Ödeme Makineleri (ATM) ile Sumatik Alanlarının Kiraya Verilmesi İşlemlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Hükümlerinin Uygulanmaması

10. Açık İhale Usulü İle Yapılan İhaleye İtirazen Şikâyet Başvurusunun Sağlıklı İzlenmemesi ve Açık İhale Usulünün Yanı sıra Pazarlık Usulü İle de İş Yaptırılarak, Yapım İşinin Ekonomik Temini İçin Gerekli Özenin Gösterilmemesi

11. Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının, Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması

12. Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar' Kapsamında Yer Almayan Tarımsal Ürünlerin İhalesiz Satın Alınması

13. Mal ve Hizmet Alımlarında Pazarlık Usulü İhale Yöntemi Yaygın Bir Şekilde Kullanılarak, Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkelerine Yeterli Özenin Gösterilmemesi

www.balioglu.net

14. Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

15. Yapım İşlerinin Anahtar Teslim Götürü Bedel yerine, Birim Fiyat Sözleşmesi İle Yaptırılması

16. Toplu Taşıma Hizmetlerine İlişkin Hakların İhale Yapılmaksızın Halk Otobüslerine Verilmesi

17. Elektrik ve Doğalgaz Dağıtım/Tedarik Şirketlerine "Güvence Bedeli" Ödemelerinde Bulunulması ve "Güvence Bedeli" Alım Amacının Kamu Tüzel Kişiliği İle Bağdaşmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Manisa Büyükşehir Belediyesi, Manisa il mülki sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. Manisa Büyükşehir Belediyesinin detaylı olarak görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

Belediyelere ilişkin teknik konularda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, vesayet yetkisinin kullanımında ise İçişleri Bakanlığı yetkili ve görevlidir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin tabi olduğu temel mevzuat aşağıdaki gibidir;

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 4857 sayılı İş Kanunu
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmeliği

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Manisa Büyükşehir Belediyesinin "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" hükümlerine göre tespit edilen memur kadro sayısı 1485 olup, çalışan memur sayısı 519, boş memur kadro sayısı ise 966'dır. Norm kadro işçi sayısı 143 olup; çalışan işçi sayısı 93, boş işçi kadro sayısı ise 50'dir. Ayrıca 190 sözleşmeli personel görev yapmaktadır.

Tablo 1: Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu

İstihdam Personel	Toplam Kadro	Dolu Kadro	Boş Kadro
Memur	1485	519	966
İşçi	143	93	50
Sözleşmeli	190	190	0

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere Manisa Büyükşehir Belediyesinin 24 adet daire başkanlığı birimi bulunmaktadır. Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Özel Kalem Müdürü ve 12 Daire Başkanlığı asaleten, 13 daire başkanlığı da vekâleten atama ile faaliyetlerini yürütmektedirler.

www.balioglu.net

Tablo 2: Personelin Statülerine ve Birimlere Göre Dağılımı

BİRİMLER	Vekil/Asil	Memur	Sözleşmeli Personel	Kadrolu İşçi	Geçici İşçi	TOPLAM
Genel Sekreter	Asil	1	0	0	0	1
Genel Sekreter Yardımcısı	Asil	1	0	0	0	1
Teftiş Kurulu Başkanlığı	Asil	2	1	0	0	3
Daire Başkanı	Asil	1	0	0	0	1
Özel Kalem Müdürü	Asil	2	6	0	0	8
İç Denetim Birimi	Asil	2	0	0	0	2
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı	Vekil	2	7	0	0	9
Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	Asil	10	11	0	0	21
Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	Vekil	7	10	3	0	19
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	Vekil	4	8	1	0	14
Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı	Vekil	9	2	0	0	11
Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığı	Asil	6	14	0	0	19
Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	Vekil	14	18	2	0	33
Hukuk Müşavirliği	Asil	5	6	0	0	11
İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	Asil	14	16	0	0	30
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı	Asil	8	3	1	0	12
İtfaiye Dairesi Başkanlığı	Asil	130	2	40	0	172
Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı	Vekil	13	11	4	0	28
Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	Vekil	7	12	1	0	20
Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Vekil	8	3	0	0	11
Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı	Vekil	9	11	0	0	20
Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Asil	86	10	0	0	96
Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı	Asil	16	5	5	0	26
Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı	Asil	9	3	0	0	12
Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı	Vekil	11	11	3	0	25
Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı	Asil	15	3	0	0	18
Ulaşım Dairesi Başkanlığı	Vekil	28	10	15	0	53
Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı	Vekil	4	0	0	0	4
Yol Yapım Bakım ve Onarım Dairesi Başkanlığı	Asil	10	9	18	0	37
Zabıta Dairesi Başkanlığı	Vekil	85	0	0	0	85

Kamu idaresinin bağlı ve ilgili olduğu kamu idareleri, temel olarak İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır.

Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. İlgili Bakanlık, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri vasıtasıyla inceleme, teftiş ve soruşturma yaptırabilmektedir.

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.

1.3. Mali Yapı

Manisa Büyükşehir Belediyesinde 2018 yılı bütçe giderleri 1.324.137.846,81 TL olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir

Tablo 3: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	Bütçe Tahmini (TL)	Bütçe Ödeneği (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
830	**Bütçe Giderleri Hesabı**	**1.404.000.000,00**	**1.404.000.000,00**	**1.324.137.846,81**	**94,31%**
830.01	Personel Giderleri	48.633.500,00	59.431.750,24	59.431.750,24	122,20%
830.02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.304.500,00	8.421.853,94	8.421.853,94	115,40%
830.03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	293.794.000,00	339.240.807,98	339.240.807,98	114,75%
830.04	Faiz Giderleri	37.500.000,00	89.579.956,17	89.579.956,17	238,88%
830.05	Cari Transferler	19.373.000,00	20.056.531,05	20.056.531,05	103,53%
830.06	Sermaye Giderleri	912.395.000,00	830.814.290,58	781.480.518,50	85,65%
830.07	Sermaye Transferleri	0,00	2.926.428,93	2.926.428,93	_
830.08	Borç Verme	0,00	23.000.000,00	23.000.000,00	_
830.09	Yedek Ödenek	85.000.000,00	30.528.381,11	-	_
Toplam		**1.404.000.000,00**	**1.404.000.000,00**	**1.324.137.846,81**	**94,31%**

2018 yılı bütçe gelirleri ise 866.568.557,01 TL net tahsilat olarak gerçekleşmiş olup ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir.

www.balioglu.net

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)	Net Tahsilat Tutarı (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
800	**Bütçe Gelirleri Hesabı**	**850.000.000,00**	**866.568.557,01**	101,95%
800/1	Vergi Gelirleri	20.919.000,00	10.736.078,54	51,32%
800/2	Sosyal Güvenlik Gelirleri	0,00	0,00	-
800/3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	121.650.000,00	85.374.385,96	70,19%
800/4	Alınan Bağış ve Yardımlar	2.240.000,00	9.755.773,32	435,53%
800/5	Diğer Gelirler	704.976.000,00	711.142.825,58	100,87%
800/6	Sermaye Gelirleri	260.000,00	29.238.548,79	11245,60%
800/8	Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	21.250.000,00	-
800/9	Red ve İadeler (-)	45.000,00	929.055,19	2064,57%
Toplam		**850.000.000,00**	**866.568.557,01**	**101,95%**

Manisa Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu; Besot Müşavirlik Mühendislik Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık, Sosyal Tesisler İşletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş, Spilaş Yapı Çevre Planlama Proje Enerji İnşaat Müşavirlik Basın Yayın İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve Manisa Ulaşım Hizmetleri Makina Sanayi Ticaret A.Ş. isimli üç şirketi mevcuttur. Ayrıca, Soma Bölgesel Isıtma Sistemleri ve Tanzim Satış İşletmesi de Manisa Büyükşehir Belediyesinin bütçe içi işletmesi olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Manisa Büyükşehir Belediyesinde mali iş ve işlemler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kurumun muhasebe biriminde kullanılan programlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Raporlama İçin Kullanılan Programlar

Adı	Kullanan Birim	Kullanım Amacı	Yazılımın Alındığı Firma	Kullanım Süresi
U… (U… K… Bilgi Sistemi)	Tüm Birimler	Muhasebe kayıtlarının bilgisayar programı üzerinden kayıt takibinin yapılması ve raporlarının hazırlanması.	U… Y… A.Ş.	2006 Mali Yılı İtibariyle

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar

denetime sunulmuş olup denetim bunlar 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.

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

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

Manisa Büyükşehir Belediyesinde kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olmasına yönelik eğitimlerin yapıldığı gözlemlenmiştir. Kurum personelinin tamamı etik davranış ilkelerinden haberdar olup kamu görevlileri etik sözleşmesini

imzalamışlardır. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça belirlenmiştir. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları Manisa Büyükşehir Belediyesi Yetki Devri ve İmza Yetkileri Yönergesinde açıkça belirlenmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2014-2019 yılları arası Stratejik planı, üst kurul, planlama ve yürütme kurulu ve tüm birimlerin ilgili personellerinin katılımıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren 2018 yılı performans programı hazırlanmıştır. İdarede kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmamıştır.

Manisa Büyükşehir Belediyesinde Mali Hizmetler Dairesi Gider Şube Müdürlüğü bünyesinde ön mali kontrol birimi mevcuttur ve ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur. Kurumda gerçekleşen tüm işlerin süreç akışları yapılmış olup, yıllık gözden geçirme ve güncelleştirme çalışmaları gerçekleştirilmektedir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Ancak İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmemekte ve planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmamaktadır.

www.balioglu.net

Manisa Büyükşehir Belediyesinde İç Denetim Birimi bulunmakta olup, 2 (iki) iç denetçi görev yapmaktadır. İç Denetim Birimi doğrudan üst yönetici olan Büyükşehir Belediye Başkanına bağlıdır. Muhasebe yetkilisi 5018 sayılı kanunun 62'nci maddesi ile Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirtilen şartları taşımaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahakkuk Tespitinin ve Takibinin Sağlıklı Yapılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından konutlara ilişkin tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisinden aktarılması gereken payların, tahakkuk tespitinin ve takibinin sağlıklı yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Çevre Temizlik Vergisi*" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde özetle; "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar Çevre Temizlik Vergisine tabidir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.

Su ve kanalizasyon idareleri, büyükşehir mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği Çevre Temizlik Vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde yirmisini, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir."

Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere su ve kanalizasyon idarelerince konutlara ilişkin olarak tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil edilen gecikme zammının yüzde yirmisi tahsilâtı takip eden ay itibariyle ilgili belediyeye bildirilecek ve aynı süre içinde ödenecektir.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi konutlar için

www.balioglu.net

Çevre Temizlik Vergisinden %20'lik pay toplamı olarak 1.478.273,57 TL aktarmıştır. Çevre Temizlik Vergisi paylarının aylık olarak aktarılması gerekmektedir. Ancak, Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından 2018 yılı Ağustos, Eylül, Ekim, Kasım ve Aralık aylarına ilişkin herhangi bir aktarım yapılmamıştır.

Su ve kanalizasyon idaresinin konutlara ilişkin olarak tahakkuk ettiği Çevre Temizlik Vergisinin süresinde ödenmemesi nedeniyle, tahakkuk ve tahsil edilen/edilecek gecikme zammı Belediye tarafından tespit edilmediği gibi Su ve Kanalizasyon İdaresi de bildirimde ve aktarımda bulunmamıştır.

Su ve kanalizasyon idaresinin konutlara ilişkin olarak tahakkuk ve tahsil ettiği Çevre Temizlik Vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi sonucu, tahakkuk ve tahsil edilen/edilecek gecikme zammı tahakkuklarının tam yapılmaması, aktarılan payların gerçek değerinin belirlenmesini güçleştirmektedir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin yukarıda bahsi geçen paylara ilişkin tahakkuk ve tahsil süreçlerini yasal yetkileri çerçevesinde takip etmesi, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri gereği pay aktarımlarında yaşanan gecikmelere, gecikme zammı uygulaması kamu yararına olacak ve muhtemel hukuki ihtilafları önleyecektir.

www.balioglu.net

Tablo 6: 2018 Yılı Dönem Sonu İtibariyle Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Konutlara İlişkin Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisinden Büyükşehir Belediyesine Aktarılan Payların Durumunu Gösterir İcmal

Yevmiye Tarih	Yevmiye No	ÇTV Payının İlgili Olduğu Ay	Tahakkuk Eden		Aktarılan Pay (%20)		Kalan Pay(%20'den)	
			ÇTV	Gecikme Zammı	ÇTV (TL)	Gecikme Zammı	ÇTV	Gecikme Zammı
28.03.2018	10643	Ocak 2018	198.634,84	0,00	198.634,84	0,00		
28.03.2018	10679	Şubat 2018	197.776,75	0,00	197.776,75	0,00		
30.04.2018	15433	Mart 2018	204.921,17	0,00	204.921,17	0,00		
26.06.2018	23072	Nisan 2018	204.249,42	0,00	204.249,42	0,00		
26.06.2018	23067	Mayıs 2018	208.755,75	0,00	208.755,75	0,00		
30.10.2018	38696	Haziran 2018	219.939,08	0,00	219.939,08	0,00		
30.11.2018	43396	Temmuz 2018	244.000,85	0,00	243.996,56	0,00		
		Ağustos 2018	240.730,88	0,00		0,00	240.730,88	0,00
		Eylül 2018	243.741,65	0,00		0,00	243.741,65	0,00
		Ekim 2018	248.111,22	0,00		0,00	248.111,22	0,00
		Kasım 2018	202.593,10	0,00		0,00	202.593,10	0,00
		Aralık 2018	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
Toplam			**2.413.450,42**	**0,00**	**1.478.273,57**	**0,00**	**935.176,85**	**0,00**

Kamu idaresi cevabında; Özetle, bulgu konusunu oluşturan hususların ve bu hususlara ilişkin bilgilerin talebinin 16.05.2019 tarihli ve E.41610 sayılı yazı ile Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne bildirildiği, bulguda belirtilen tespitler ve önerileriler doğrultusunda, Çevre Temizlik Vergisi paylarının tahakkuk tespitinin ve takibinin sağlıklı yapılmasına yönelik önlemlerin alınmasına devam edildiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesi'ne aktarılması gereken Çevre Temizlik Vergisi paylarının Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından süresi içerisinde tam olarak aktarılması ve Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin de bahsi geçen paylara ilişkin olarak tahakkuk ve tahsil süreçlerini yasal yetkileri çerçevesinde takip etmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Ertelenmiş Kamu Alacakları İçin Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarının Hatalı Kullanılması

www.balioglu.net

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde, 6736 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun 7020 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun kapsamındaki vatandaşlarca başvurulup yapılandırılan alacakların olmasına rağmen, bu alacakların, 2018 sonrası taksit tutarlarından bir kısmının 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı*" başlıklı 92'nci maddesinde aynen:

"(1) Bu hesap, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarlar ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda tecil ve tehir süresi bir yılın altına inen tutarlar ile bunlardan tahsil edilen veya takibe alınan tutarların izlenmesi için kullanılır ."

Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "*Hesabın İşleyişi*" başlıklı 94'üncü maddesinde aynen:

"(1) Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1 - Gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacak hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil ve tehir edilen tutarlar bu hesaba borç, ilgisine göre 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 121- Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına alacak kaydedilir.

2 - Duran varlıklar ana hesap grubu içindeki gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda tecil süresi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, duran varlıklar ana hesap grubu içindeki 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

1 - Bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilat bir taraftan bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç; diğer taraftan 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

2 - Bu hesapta kayıtlı alacaklardan, tecil ve tehiri kaldırılanlar bu hesaba alacak, ilgisine göre 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydedilir."

Denilmektedir.

Yönetmelik'in 222- Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar hesabının niteliğini düzenleyen 166'ncı maddesinde ise;

"(1) Bu hesap, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

www.balioglu.net

Bu Yönetmelik hükümlerine göre, 6736, 7020 ve 7143 sayılı Kanunlar kapsamında tecil ettiği alacaklarını, ödeme zamanına göre; 122- Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı veya 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir. Ancak 2018 yılını aşan 494.363,10 TL tutarındaki tecil edilmiş alacakları için 222- Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar hesabı kullanılmamıştır. Bu tutar kadar dönen varlıklar fazla, duran varlıklar ise eksik görülmektedir.

Ertelenmiş kamu alacağına ilişkin muhasebe kayıtlarının ilgili mevzuat hükümlerine göre yapılması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; bulguda belirtilen tespitler ve öneriler doğrultusunda işlem tesis edileceği ve bu hususta gerekli hassasiyet gösterileceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir**.** 2018 yılında 494.363,10 TL tutarındaki tecil edilmiş alacakları için 222- Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar hesabı kullanılmamıştır. Bu nedenle, belirtilen tutar kadar dönen varlıklar fazla, duran varlıklar ise eksik görülmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; kamu idaresinin ödediği ancak indirim konusu olmayan katma değer vergisinin, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında;

"*Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir*."

Hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişini

düzenleyen 154'üncü maddesinde ise;

…

Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç… kaydedilir."

…

Denilmektedir.

Dolayısıyla, İdarenin katma değer vergisi tahsilatı yaptığı faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet için ödediği katma değer vergisi tutarları, hesaplanan, yani tahsil edilen katma değer vergisinden indirebilecektir.

Yönetmelik'in 190 Devreden Katma Değer Vergisi, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi ve 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesaplarıyla ilgili maddelerinde; ay sonlarında, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamının, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla olması halinde, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarının 190 Devreden Katma Değer Vergisi hesabına kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360- Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedileceği ve vadesinde vergi dairesine ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin ödediği ancak indirim konusu olmayan katma değer vergisine ilişkin tutarlar, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmiştir. Bu nedenle, mali tablolarda yer alan 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı fazla, 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı eksik olarak yer almaktadır. Ayrıca, Katma Değer Vergisi maliyet bedeline ilave edilmediği için 630 Giderler Hesabı veya konusuna göre ilgili varlık hesaplarına eksik kayıt yapılmış olmaktadır.

İndirime konu olan ve olmayan Katma Değer Vergisi ayrıştırılarak, yukarıdaki açıklanan mevzuat hükümlerine göre muhasebe kayıtlarının yapılması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; bulguda belirtilen tespitler ve öneriler doğrultusunda işlem tesis edileceği ve bu hususta gerekli hassasiyet gösterileceği, ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir. Faaliyet konusu olmayan giderlere ilişkin katma değer vergisi tutarlarının indirim konusu yapılması neticesinde, Belediyenin mali tablolarında 190 Devreden KDV Hesabı, 630 Giderler Hesabı veya konusuna göre ilgili varlık hesaplarında tam ve doğru bilgi içermediği değerlendirilmektedir

BULGU 4: Belediye Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Birbiriyle Tutarlı ve Tam Yapılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerinin incelenmesinde; tapuda kayıtlı taşınmazların "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe" uygun olarak, kayıtlarının yapıldığı, ancak taşınmaz kayıt sistemi ile muhasebe kayıtlarındaki değerler arasındaki tutarlılığın sağlanamadığı görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" ile düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde "Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumlulukları" düzenlenmiş; 7'nci maddesinde ise, taşınmazların kayıt şekli açıklanmıştır.

7'nci maddede;

"*Kamu idareleri;*

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,

b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3'teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçüm ve değer toplamları belirtilir.

..."

Düzenlemesi yer almaktadır.

www.balioglu.net

Manisa Büyükşehir Belediyesinde, 31.12.2018 tarihine kadar anılan Yönetmelik hükmü gereği olan formları hazırlamış, 2959 taşınmaz 557.204.534,49 TL tutarla kayıt altına alınmıştır.

Belediyenin 2018 yılsonu bilançosundaki taşınmazların değeri, aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere toplam 1.809.893.561,89-TL'dir. Bu durumda taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında 1.252.689.027,40 TL fark oluşmaktadır. Önceki yıl kayıtlarında da benzer şekilde fark tespit edilmiş; bunun üzerine kurum, kayıtlar arasındaki tutarlılığı sağlamak üzere komisyon çalışması başlatmıştır. Ancak bu çalışmalara rağmen, Emlak İstimlâk Daire Başkanlığındaki taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki değer farkı ortadan kaldırılamadığı bildirilmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere, Manisa Büyükşehir Belediyesinin anılan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak, tapuda kayıtlı taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerini 31.12.2018 tarihine kadar tamamlamıştır. Ancak, kayıtlar arasındaki farklılığın ortadan kaldırılması, taşınmazlara ilişkin gerçek durumun muhasebe kayıtlarına yansıtılması için tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar olup olamadığına ilişkin tespit yapılması ve önceki yıllarda muhasebe

kayıtlarına girmiş olan taşınmazların belirlenip, muhasebe kayıtlarında mükerrerliğin önlenmesi uygun olacaktır.

Tablo 7: 31.12.2018 tarihli Bilançoda Yer Alan Taşınmazlar

250	Arazi ve Arsalar Hesabı	148.745.300,94-
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	1.221.239.742,49-
252	Binalar Hesabı	439.908.518,46-
Toplam (TL)		**1.809.893.561,89-**

Kamu idaresi cevabında; Aynen, "6360 sayılı Kanun ile birlikte idaremiz, 30 Mart 2014 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Seçimleri sonrasında, Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmüştür. Bu kapsamda; Valilik Makamında kurulmuş olan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu tarafından, devre konu personel, taşınır, taşınmaz, alacak ve borçların paylaşımları gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda: Tüzel kişiliği kaldırılan İl Özel idareleri, Belde Belediyeleri ile ilçe Belediyelerinin devre konu taşınmazları da ilgisine göre Büyükşehir Belediyesine (MASKİ Dâhil) paylaşımı, Komisyon Kararı ile gerçekleştirilmiştir. 30 Mart 2014 tarihinden önce Manisa Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu tarafından Manisa Büyükşehir Belediyesi, Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ) Genel Müdürlüğü, Yunusemre Belediyesi ve Şehzadeler Belediyesine paylaşımları gerçekleştirilmiştir.

Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyon Karan sonrasında, Büyükşehir Belediyemize bağlı Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından, devre konu taşınmazların tespitlerine yönelik olarak ilgili kurumlar ve Tapu Müdürlükleri ile iş ve işlemleri 31.12.2016 tarihinde tamamlanmıştır.

Yapılan çalışmalar doğrultusunda, taşınmaz kayıtlarının, genel hizmet alanlarındaki taşınmazların tutarları, Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından iz bedeliyle takip edilirken, Belediye bilançosunda maliyet bedelleri üzerinden takibi yapılmıştır.

Bu konuyla ilgili olarak uyumsuzluğun ana sebebi olan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" hükümleri ile "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" hükümlerinin, uygulama birliği sağlanabilmesi adına gerekli yeni yasal düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki bilgi ve açıklamalar kapsamında, tespitleriniz ve önerileriniz doğrultusunda; taşınmazlara ilişkin gerçek durumun muhasebe kayıtlarına yansıtılması için, tapuda kayıtlı olmayan taşınmazların önceki yıllarda muhasebe kayıtlarına girilmiş mükerrer kayıtların tespit edilmesi çalışmalarına devam edilmesi hususunda gerekli hassasiyet gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Denetlenen kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar benimsenmiş, önerilerimiz doğrultusunda, taşınmazlar kayıtlarındaki farklılıkların düzeltilmesi ve muhasebe kayıtlarına yansıtılması için çalışmalar yapılmıştır. Bu çerçevede, tapuda kayıtlı taşınmazların "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe" uygun olarak kayıt edilme işlemi 31.12.2018 itibariyle tamamlanmıştır.

Ancak genel hizmet alanlarındaki taşınmazların tutarlarının, "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe" uygun olarak iz bedeliyle takip edilirken, Belediye bilançosunda maliyet bedelleri üzerinden kaydedilmesi nedeniyle, taşınmaz kayıt sistemi ile muhasebe kayıtlarındaki değerler arasındaki tutarlılık sağlanamamıştır. Bu durum, taşınmazların gerçek durumunun Kurum bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına doğru bir şekilde yansıtılamamasına yol açmaktadır.

www.balioglu.net

Taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında farklılıkların düzeltilebilmesi için taşınmaz bedellerine ilişkin "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" ile "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" hükümlerinin uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Anılan yönetmelik hükümlerindeki uyumsuzluğun giderilmesi için ilgili kurumlara konunun iletilmesi uygun olacaktır.

BULGU 5: Bazı Gelirlerin Tahsilat Oranının Düşük Olması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; tahakkuku yapılan bazı gelir kalemleri tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir Belediye Başkanının Görev Ve Yetkileri*" başlıklı 18'inci maddesinde; Belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisi sorumlu kılınmıştır.

Aynı Kanun'un 38'inci maddesinde ise, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılması hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun hükümleri üst yöneticiye, muhasebe yetkilisine ve kamu gelirlerinin takibiyle görevli olanlara, gelirlerin takip ve tahsili konusunda sorumluluklar yüklemiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin gelir kalemlerinin tahakkuk ve tahsilat oranlarının incelenmesinde; aşağıdaki tabloda gösterilen bina, arazi, çevre temizlik vb. bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür. Kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, gelirlerin takip ve tahsili için gerekli önlemleri almaları kamu menfaati açısından uygun olacaktır.

www.balioglu.net

Tablo 8: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemlerini Gösterir İcmal

Gelir Açıklaması	Bütçe İle Tahmin Edilen (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2018 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	600.000,00	3.071.683,32	1.272.630,11	41,4
Arsa Vergisi	250.000,00	752.560,46	208.708,44	27,9
Arazı Vergisi	10.000,00	44.132,33	12.955,74	29,3
Çevre Temizlik Vergisi	80.000,00	1.601.356,12	205.358,89	12,8
İlan Reklam Vergisi	8.000.000,00	10.302.200,12	4.606.955,91	44,7
Yol Harcamalarına Katılma Payı	1.000,00	4.649,01	413,44	8,8
İdari Para Cezaları	3.000.000,00	7.833.332,28	2.477.653,12	31,7

Kamu idaresi cevabında; özetle, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı Gelir Şube Müdürlüğü tarafından yapılan çalışmalar kapsamında tahsilat oranlarının önceki yıllara nazaran normal değerler üstünde gerçekleştiği, ancak tahsilat oranlarının azalmasına neden olan dış unsurların geliştiği, bu unsurların 6736 sayılı Kanun, 7143 sayılı Kanun ve 7020 sayılı Kanun hükümleri kapsamında işleyen sürelerden, taksitlendirme dönemlerinden ve tahsilat işlemlerine bağlı nedenlerden oluştuğu ve tahsilat oranlarının sayılan yasal düzenlemelerden dolayı düşük gerçekleştiği, 2018 mali yılı içerisinde tahakkuk ve tahsilat işlemlerine devam edildiği, kamu alacağının takip ve tahsiline yönelik olarak, Belediyece belirlenen takvim dâhilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri kapsamında ödeme emri düzenlenerek takip işlemlerinin yapıldığı ve yine bu Kanun kapsamında gecikme zammının da

uygulandığı, bulguda belirtilen öneriler ve tespitler doğrultusunda, Büyükşehir Belediyesinin gelir kalemlerinin tahakkuk ve tahsilat oranlarının artırılmasına yönelik gerekli önlemlerin alınmasına devam edildiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı belirtilmiştir. Bulguda belirtilen yasal düzenlemeler kapsamında kamu idaresince, bahsi geçen gelir kalemlerinin takip ve tahsil edilmesi hem belediye gelirleri hem de kamu menfaati açısından önem arz etmektedir.

BULGU 6: Geçiş Hakkı Kullanan Bazı İşletmecilerden Geçiş Hakkı Ücretinin Alınmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; belediyenin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda bulunan taşınmazları kullanarak, elektronik haberleşme hizmeti sunan bazı işletmecilerden/firmalardan alınması gereken geçiş hakkı ücretlerinin tahsil edilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'te geçiş hakkı tanımlanmıştır. Bu düzenlemeye göre Geçiş Hakkı, işletmecilere elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan haklardır.

Anılan Yönetmelik, sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş haklarını, bu haklara ilişkin ücret tarifelerini, bu Yönetmelik' te belirtilen işlemlerin denetlenmesini ve geçiş hakkını kullanacak işletmeciler ile geçiş hakkı sağlayıcılarının yükümlülüklerini kapsamaktadır.

Geçiş hakkı sağlayıcısı bir kamu kurum veya kuruluşu ise, kendisine yapılan geçiş hakkı talebini içeren başvuruları öncelikli olarak ve gecikmeye mahal vermeden ilgili mevzuat çerçevesinde değerlendirmek ve altmış gün içinde sonuçlandırmakla, şeffaf davranmakla ve işletmeciler arasında ayrım gözetmemekle yükümlüdür. Geçiş hakkı kullanıcısı, altyapının kurulacağı güzergâhın koordinatlarını, uzunluğunu, yeraltı tesisinde yapılacak kazının genişliğini ve derinliğini, tesisin kapasite bilgilerini, projenin tamamlanma süresini ve benzeri geçiş hakkına ilişkin bilgileri geçiş hakkı sağlayıcısına sunmak zorundadır. Bu kapsamda elde

edilen veriler ile Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi keşif ve kontrol verilerinin birlikte değerlendirilmesi geçiş hakkı bedellerine ilişkin tahakkuk tespitinin tam ve sağlıklı yapılmasına katkı sağlayacaktır.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar kapsamında, Manisa Büyükşehir Belediyesinin elektronik haberleşme hizmeti sunan bazı işletmecilerden/firmalardan geçiş hakkı ücretlerinin tahakkukunu ve tahsilini sağlaması kamu menfaati açısından yerinde olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, bulgu konusunun 2018 yılının Kasım ayına rastladığı, telekomünikasyon işletmecileri ile yapılan toplantılarda geçiş hakkı ücretlerinin alınması için yılsonunda yapılacak hesapların daha doğru bir yaklaşım olacağının uygun görüldüğü, her yılsonunda yapılan hesaplamanın yıllık, beş yıllık yahut on yıllık olarak tahsil edilen geçiş hakkı ücretlerinin tahsil zamanlarının ve ücretlerinin takibini de kolaylaştıracağı, bu nedenlerden ötürü ilgili ücretlerin yılsonunda tahsil edildiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin cevabından bulgu konusunun Kasım 2018 tarihi itibariyle sınırlı algılandığı görülmektedir. Oysa döneminde ödenmeyen Geçiş Hakkı Bedellerinin tahsili için AYKOME Şube Müdürlüğü tarafından 14.01.2019 tarih ve E.3751 sayılı yazı ile V… Net İletişim Hizmetleri Anonim Şirketine bildirimde bulunulmuştur. Bu bildirim yazısı ve konuya ilişkin muhasebe kayıtları denetim dokümanlarının bir kısmını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bulgu konusuna ilişkin tespitin 2018 yılı Kasım ayına ait olması mümkün değildir. Ayrıca tahakkuku yapılıp tahsili mümkün hale gelen Geçiş Hakkı Bedellerinin dönem sonunda tahsil edilmesine ilişkin karar alınması da kamu kaynağının elde edilmesinde gecikmeye sebebiyet vermektedir. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'in Geçiş hakkı uygulamasına ilişkin hükümlerinde; ülke kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, etkin ve sürdürülebilir rekabet ortamının sağlanması, gibi temel ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler doğrultusunda işletmeciler ile geçiş hakkı sağlayıcıları (kamu idaresi) arasında geçiş hakkına ilişkin anlaşmaların serbestçe yapılabileceği belirtilmiş ise de kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, Geçiş Hakkı Ücretlerinin takibi ve tahsili için gerekli önlemleri alarak, kamu kaynağının zamanında/döneminde elde edilmesini sağlamaları kamu menfaati açısından uygun olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 7: Zemin Tahrip Bedelleri Tahakkukunun ve Tahsilinin Sağlıklı Yapılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; alt yapı kazısı yapacak tüzel kişilerden alınacak zemin tahrip bedeli ve buna ilişkin Katma Değer Vergisi tahakkukunda ve tahsilinde gecikme olduğu görülmüştür.

Alt yapı kazısı yapacak tüzel kişiler ile Belediye arasında zemin tahrip bedelini düzenleyen protokol yapılmaktadır. 2018 yılında alt yapı kazısı yapan firmaların, Manisa Büyükşehir Belediyesi ile yapılan Protokol'deki sürelere uymadığı tespit edilmiştir. Belirlenen sürelere uyulmaması sonucu, zemin tahrip bedeli tahakkukunda ve tahsilinde gecikme olmakta, ayrıca zemin tahrip bedeli ile birlikte ilgili firmadan tahsil edilmesi gereken Katma Değer Vergisinin tahsilinde de gecikmeye neden olunmaktadır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "*Vergiyi Doğuran Olay*" başlıklı 19'uncu maddesine göre; vergi alacağının vergi kanunlarının vergiyi bağladıkları olayın vukuu veya hukuki durumun tekemmülü ile doğacağı, vergi alacağının mükellef bakımından vergi borcunu teşkil ettiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "*Vergiyi Doğuran Olayın Meydana Gelmesi*" başlıklı 10'uncu maddesinin (a) bendinde; vergiyi doğuran olayın, mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde, malın teslimi veya hizmetin yapılması anında meydana geleceği, hükme bağlanmıştır. Aynı Kanunu'nun "*Beyanname Verme Zamanı*" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasında; Mükelleflerin ve vergi kesintisi yapmakla sorumlu tutulanların KDV beyannamelerini, vergilendirme dönemini takip eden ayın yirmi dördüncü günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine vermekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi ile 2018 yılı Alt yapı kazısı yapacak tüzel kişiler arasında imzalanan Protokol'ün "*İşin Yapılma Şekli ve Ödemeler*" başlıklı 4'üncü maddesinin (j) bendine göre; Belediyeye yapılacak ödemeler, yapılan imalatlar için 3'er aylık periyotlar ile düzenlenecek hakedişler karşılıklı imzalandıktan sonra hakediş bedeli 30 (otuz) gün içerisinde Belediye Hesap İşleri Müdürlüğü'ne yatırılacaktır. Ödeneklerdeki gecikmeler için yasal faiz uygulanacaktır. Gecikme cezaları ile birlikte hakediş tarihinden itibaren 60 (altmış) gün içerisinde ödeme yapılmadığı takdirde Protokol fesih olacaktır.

Yapılan incelemede Manisa Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin (AYKOME) alt yapı kazısı yapan tüzel kişilere, 3'er aylık

dönemler yerine 6 aylık dönemler itibariyle hak ediş düzenlediği, bu kapsamda tahakkuk ve tahsilat işleminin yapıldığı, ayrıca zemin tahrip bedeli için Belediyenin alt yapı kazısı yapan tüzel kişilerden tahsil edeceği KDV'nin tahsilinde de gecikmeye düşüldüğü aşağıdaki tablodan anlaşılmaktadır.

Tablo 9: 2018 Yılı Zemin Tahrip Bedeli Tahakkuk, Tahsilat ve Borç Tutarı İcmali

Tüzel Kişi	Açıklama	Tahakkuk Tarihi	Vade Tarihi	Tahakkuk Tutarı (TL)	KDV Tahakkuk Tutarı (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Borç Tutarı (TL)
A...E... İnş. Malz. Müt. Dek. Gıd. Hayv. Kömür Oto Nak. Koz. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	Parke Yapılanması(8 cm Kalınlıkta)	26.09.2018	26.09.2018	762,71		-	762,71
	KDV %18	26.09.2018	26.09.2018		137,29	-	137,29
A... Manisa Doğalgaz Dağıtım A.Ş	Asfalt Betonu Aşınma Tabakası Yapılması(8 cm Sıkş)	26.12.2018	26.01.2019	1.576.649,89		203.050,90	1.373.598,99
	KDV %18	26.12.2018	26.01.2019		283.796,98	53.933,07	229.863,91
Ş... İnş. Elektr. Tes. Nakliyat Doğalgaz Taah. Tic. Ltd. Şti.	Parke Yapılanması(8 cm Kalınlıkta)	13.07.2018	13.07.2018	8.389,83		-	8.389,83
	KDV %18	13.07.2018	13.07.2018		1.510,17	-	1.510,17
	Parke Yapılanması(8 cm Kalınlıkta)	13.07.2018	13.07.2018	1.271,19		-	1.271,19
	KDV %18	13.07.2018	13.07.2018		228,81	-	228,81
	Parke Yapılanması(8 cm Kalınlıkta)	12.10.2018	12.10.2018	762,71		-	762,71
	KDV %18	12.10.2018	12.10.2018		137,29	-	137,29
	Parke Yapılanması(8 cm Kalınlıkta)	01.11.2018	1.11.2018	762,71		-	762,71
	KDV %18	01.11.2018	1.11.2018		137,29	-	137,29
	Parke Yapılanması(8 cm Kalınlıkta)	13.07.2018	13.07.2018	508,47		-	508,47
	KDV %18	13.07.2018	13.07.2018		91,52	-	91,52
	Parke Yapılanması(8 cm Kalınlıkta)	13.07.2018	13.07.2018	508,47		-	508,47
	KDV %18	13.07.2018	13.07.2018		91,52	-	91,52
	Beton(C25 Hazır Beton 6 cm Kalın. Helıkopter Mstr)	12.10.2018	12.10.2018	358,47		-	358,47
	KDV %18	12.10.2018	12.10.2018		64,52	-	64,52
	Beton(C25 Hazır Beton 6 cm Kalın. Helıkopter Mstr)	01.11.2018	1.11.2018	358,47		-	358,47
	KDV %18	01.11.2018	1.11.2018		64,52	-	64,52
Toplam				**1.876.592,83**	**286.259,91**	**256.983,97**	**1.619.608,86**

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, kamu alacağının zamanında tahsil edilmesinin sağlanması ve bu işleme ilişkin Katma Değer Vergisinin döneminde/zamanında beyan ve tahsil edilmesi için alt yapı kazısı yapacak tüzel kişiler ile Belediye arasında imzalanan Protokol'ün Belediyeye yapılacak ödemelere ilişkin maddesinde belirtilen süreler içerisinde işlemin tamamlanmasına gerekli özenin gösterilmesi uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, 30 Kasım ile 15 Mart tarihleri arasında kazı yasaklarının uygulandığı ve alt yapı firmalarına acil ve arız kazılar haricinde izin verilmediği, 15 Mart tarihi itibari ile verilen kazı izinlerinin hakedişe bağlanmasının Temmuz ayı başını

www.balioglu.net

bulduğu, takvim yılına göre bakıldığı takdirde yılda altı aylık periyotlar ile hakediş yapıldığı, takvim yılı yerine çalışılan net iş yılı olarak bakıldığı durumlarda ise üçer aylık çalışma periyotları ile hakediş yapıldığı, çalışılmayan zamanlarda bedelsiz hakediş yapılması suretiyle gereken üçer aylık periyot takibinin 2019 yılı itibari ile Başkanlık tarafından gerekli özen gösterilerek yapılacağı, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzda belirtiğimiz hususlar, alt yapı kazısı yapacak tüzel kişilerden alınacak zemin tahrip bedeli ve buna ilişkin Katma Değer Vergisi tahakkukunda ve tahsilinde gecikmelerin yaşandığına ilişkindir. Ancak kamu idaresi cevabında bulgu konusu ile ilgili olmayan zaman aralıklarından ve hakediş düzenleme sürelerinden bahsedilmiştir. Dolayısıyla kamu idaresi cevabı bulgumuzu karşılayamamaktadır. Bulgumuzda belirtilen mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, kamu alacağının zamanında tahsil edilmesinin sağlanması ve bu işleme ilişkin Katma Değer Vergisinin döneminde/zamanında beyan ve tahsil edilmesi için alt yapı kazısı yapacak tüzel kişiler ile Belediye arasında imzalanan Protokol'ün Belediyeye yapılacak ödemelere ilişkin maddesinde belirtilen süreler içerisinde işlemlerin tamamlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Bazı İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Ödeme Emri Belgesinin Gönderilmemesi ve İcra Takibinin Başlatılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Belediyece verilen idari para cezalarının yerine getirilmesine ilişkin takip işlemlerinin mevzuata uygun şekilde yerine getirmediği, mükelleflerin bir kısmına ödeme emri düzenlemediği ve bir kısmına ise haciz işleminin başlatılmadığı görülmüştür.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "*Zaman Bakımından Uygulama*" başlıklı 5'inci maddesine göre, kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Aynı Kanunun "*İdari Para Cezası*" başlıklı 17'nci maddesinde mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli idarelerce tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "*Ödeme Zamanı Ve Önce Ödeme*" başlıklı 37'nci maddesinde;

"Amme alacakları hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödenir. Hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. Amme borçlusu isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir."

Denilmektedir.

Aynı kanunun "*Ödeme Emri*" başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı ifade edilmiştir.

Kamu tüzel kişilerince verilen idari para cezalarında ülke düzeyinde uygulama birliği sağlamak adına 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi, ekonomik düzeni ve kamu mali yönetimini korumak amacıyla idarî yaptırımların uygulandığı bilinmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere; tüm kamu tüzel kişilerince verilecek idari para cezalarında uygulama birliği açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup, usul ve esaslar bu Kanun kapsamında yürütülmektedir. İdarî para cezaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir.

İdari para cezaları, kararı veren kamu tüzel kişilerince ilgililerine 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilmektedir. Kararın ilgilisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde yargı yoluna başvurulmadığı takdirde, bu sürenin bitiminde kamu alacağı kesinleşmektedir. Kesinleşmeden sonra idari para cezaları için ilgili Kanunlarında ödeme zamanı gösterilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesine göre 1 ay içinde ödenmesi gerekmektedir. Bu süre içerisinde ödenmeyen idari para cezaları ödeme emri tebliğ edilmek suretiyle icra takibine tabi tutularak kesinleşen kamu alacağının tahsili ve teminatı sağlanmaktadır.

Belediyenin aşağıdaki tabloda gösterilen idari para cezalarının takibi, tahsili ve teminatı için yukarıda anılan mevzuat hükümlerine ve açıklamalara göre işlem yapması kamu yararına olacaktır.

Tablo 10: İdari Para Cezaları İcmali

Dönem	Tebliği Yapılan Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilen Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilmeyen Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılan Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılmayan Mükellef Sayısı	Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezası Tutarı (TL)
2014	157	113	0	67	20	**5.346.236,16** (31.12.2018 tarihi itibariyle.)
2015	226	130	0	59	23	
2016	299	159	0	97	21	
2017	1.304	734	0	277	230	
2018	2.212	1.090	228	291	743	
Toplam	**4.198**	**2.226**	**228**	**791**	**1.037**	

Kamu idaresi cevabında; Özetle, İdari para cezalarının uygulanmasında karşılaşılan sorunlara ve çözüm önerilerine yönelik olarak Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca Büyükşehir Belediyesinin idari para cezası uygulamaya yetkili olan tüm birimlerinde görev yapan personele 02-03 Mayıs 2019 tarihlerinde hizmet içi eğitim verilerek personelin bilgilendirildiği, bulguda 2018 yılına ait ödeme emri belgesi gönderilmediği belirtilen idari para cezalarının tamamına 6183 sayılı kanunun 55'inci maddesi kapsamında ödeme emri belgesi düzenlenerek icra takip işlemleri başlatıldığı, bulgu belirtilen öneriler ve tespitler doğrultusunda İdari Para Cezalarının takip ve tahsil işlemlerine yönelik olarak gerekli önlemlerin alınmasına devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda işlemlere başlanıldığı belirtilmiştir. Belediyenin, bazı idari para cezalarının tahsiline yönelik, bulguda bahsi geçen yasal düzenlemeler ve uygulamalar kapsamında işlem yapması belediye gelirlerini arttıracaktır.

BULGU 9: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olan Yerlerdeki Otomatik Para Ödeme Makineleri (ATM) ile Sumatik Alanlarının Kiraya Verilmesi İşlemlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Hükümlerinin Uygulanmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin taşınmazlarının incelenmesinde; Belediyenin hüküm ve tasarrufunda olan yerlerde bulunan ATM'lerin encümen kararı ile ilgili bankalara kiraya verildiği ve Manisa Büyükşehir Belediyesi Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne ait su dolum otomatlarından kira bedeli alınmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve

www.balioglu.net

taşıma işlerinin bu Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "*İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Esas Olduğu*" başlıklı 36'ncı maddesine göre; Bu Kanun'un "Kapsam" maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır. Ancak Kanun'un; 44'üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işler pazarlık usulüyle, 52'nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyelerin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin kiralanmasında kapalı teklif usulünün uygulanması gerekmektedir.

Manisa ili sınırları içerisinde Büyükşehir belediyesi yetki alanına giren meydan, bulvar, cadde, ana yol gibi pek çok alan mevcuttur. Büyükşehir belediyesinin yetkisinde bulunan (hüküm ve tasarrufu altında olan) yerlerdeki; ATM ve su dolum otomat (Sumatik) alanlarının kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre işlem yapılması uygun olacaktır.

www.balioglu.net

Tablo 11: Encümen Kararı İle Kiraya Verilen ATM Listesi

Adı Soyadı	Açıklama	Başlama Tarihi	Bitiş Tarihi	Aylık Bedel	Yıllık Bedel	İlçe
Z… A.Ş.	Laleli	10.11.2018	09.11.2019	1.250,00	15.000,00	Yunusemre
D… A.Ş.	Uncu bozköy Mh. İzci Petrol Arkasında Açık Otopark Alanının Batı Cephesinde Bulunan ATM	09.12.2017	08.12.2018	2.500,00	30.000,00	Yunusemre
Z… A.Ş.	Çağlak Anadolu Lisesi ATM	01.01.2018	31.12.2018	2.208,33	26.500,00	Akhisar
İ… A.Ş.	Cumhuriyet Meydanı (Kent Meydanı)	20.03.2018	19.03.2019	1.625,00	19.500,00	Alaşehir
Z… A.Ş.	Cumhuriyet Meydanı (Kent Meydanı)	18.01.2015	17.01.2025	1.616,18	19.394,18	Alaşehir
İ… A.Ş.	Otogar	01.10.2013	30.09.2016	1.170,12	14.041,47	Alaşehir

Kamu idaresi cevabında; Özetle, bulgu doğrultusunda bundan sonraki süreçte ATM ve otomatların (Sumatik) kiralama işlemlerinin yapılması ve kiraya verilmesi işlemleri için; Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ) Genel Müdürlüğü ile yer tespit çalışmaları işlemlerine başlanıldığı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmasına özen gösterileceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar ve önerilerimiz doğrultusunda işlemlere başlanıldığı belirtilmiştir. Belediyenin, kira gelirlerine yönelik bulguda bahsi geçen yasal düzenlemeler ve uygulamalar kapsamında işlem yapması belediye gelirlerini arttıracaktır.

BULGU 10: Açık İhale Usulü İle Yapılan İhaleye İtirazen Şikâyet Başvurusunun Sağlıklı İzlenmemesi ve Açık İhale Usulünün Yanısıra Pazarlık Usulü İle de İş Yaptırılarak, Yapım İşinin Ekonomik Temini İçin Gerekli Özenin Gösterilmemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; "2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşi" ne şikâyet ve itirazen şikâyet başvurusuna ilişkin süreçlerin idare tarafında sağlıklı izlenmediği ve işin açık ihale usulünün yanı sıra pazarlık usulü ile de yaptırıldığı görülmüştür.

"2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşi "nin ihalesine yapılan itirazen şikâyet başvurusunun takibi idare tarafından sağlıklı bir şekilde yapılmamıştır.

Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelere yönelik başvuru süreçleri İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik'in; "*Karar Gereklerinin Yerine Getirilmesi*" başlıklı 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

"*İdareye şikayet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazen şikayet başvurusunda bulunulmadığına ilişkin Kurumun internet sayfasından sorgulama yapılmadan, Kuruma itirazen şikayet başvurusu yapılan hallerde ise itirazen şikayet başvurusu nihai kararla sonuçlandırılmadan sözleşme imzalanamaz."d*enilmektedir.

Yönetmelik'in "*Kurum Tarafından İnceleme*" başlıklı 18'inci maddesinin beşinci fıkrasında ise;

"*Kurum, Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihaleler ile şikayet veya itirazen şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi kararına karşı yapılacak itirazen şikayet başvurularına ilişkin nihai kararını; ihale işlem dosyası ile ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgelerin Kurum kayıtlarına alındığı tarihten itibaren on iş günü içinde, diğer itirazen şikayet başvurularında yirmi gün içinde verir*."

Hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in 24'üncü maddesinde "Bildirim ve Tebligat Esasları" düzenlenmiştir. Buna göre;

www.balioglu.net

"Kurul tarafından başvurular üzerine verilen bütün nihai kararlar ile nihai kararlara karşı açılan davalar sonucundaki mahkeme kararlarının uygulanması için Kurul tarafından alınan kararlar, karar tarihini izleyen beş iş günü içinde taraflara bildirime çıkarılır ve bu tarihi izleyen beş gün içinde Kurumun internet sayfasında yayımlanır. Kurumun internet sayfasında yayımlanan Kurul kararlarına erişim ücretsizdir.

..." Denilmektedir.

"2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşi "nin ihalesine yapılan şikâyet ve itirazen şikâyet, anılan Yönetmelik' teki süreler içinde sonuçlandırılmıştır.

Manisa Büyükşehir Belediyesi Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı sorumluluğunda olan, 2017/157728 ihale kayıt numaralı (Açık İhale Usulü) "2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşi" R… Mad. Enrj. İnş. ve Turizm. İth. İhr. San. Ve Tic. AŞ. - M… İnş. Ve Pet. Ür. Paz. San. ve Tic. Aş. iş ortaklığı yükleniminde 09.05.2017 tarihinde sonuçlanmış, 85.357.188,00 TL bedelli sözleşme 06.09.2017 tarihinde imzalanmıştır.

İstekli G… İnşaat Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.nin 03.07.2017 tarihinde İdareye yaptığı şikâyet başvurusu, 12.07.2017 tarihinde reddedilmiştir. Bunun üzerine ilgili şirket 24.07.2017 tarihinde Kamu İhale Kurumuna itirazen şikâyet başvurusunda bulunmuştur. Kamu İhale Kurulu 09.08.2017 tarihinde itirazen şikâyet başvurusunun reddine karar vermiştir. 22.08.2017 tarihinde ise, Kamu İhale Kurulunun ret kararı, İdareye posta yoluyla tebliğ edilmiştir.

Bu süreçten anlaşılacağı üzere, ihaleye yapılan itiraz yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümleri çerçevesinde süresi içinde sonuçlandırılmıştır. Ancak İdare, Kamu İhale Kurulu Kararını, Kurulun internet sitesinden daha erken bir tarihte öğrenilebilecek iken, posta ile tebligatı esas almış ve tebligatın yapılmasından önce, işin pazarlık usulü ile yaptırılması için sözleşme imzalamıştır.

02.08.2017 tarihinde bahsi geçen yapım işinin Pazarlık Usulü (4734-21/b) ile yapılması için "İhale Onay Belgesi" düzenlenmiştir.

İhale Onay Belgesinin açıklamalar kısmında aynen:

www.balioglu.net

"Bahse konu iş ile ilgili olarak, Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikâyet başvurusu yapılmış ve ilgili kurumun bu başvuruyu ne zaman neticelendireceğinin bilinmemesi idare tarafından önceden öngörülmeyen bir durum teşkil etmektedir. Bu şartlarda daha önceden temel malzemesi çekilen yollarda reglaj ve sathi kaplama imalatlarının gerekliliği ve birçok mahalledeki muhtelif bağlantı yolları (vb.) kısımlarında, kar mücadelesi çalışmaları, iklim koşulları ve bu kısımların ağır tonajlı taşıtların yoğun olarak kullanılmasına maruz olması neticesinde kullanıma engel teşkil edecek kadar bozuk olması nedeniyle trafik ve can güvenliği temini amacıyla bu satıhlarda mevcut üst yapı kaplamalarının yenilenmesi veya ilave imalatlar yapılması ihtiyacı hâsıl olmuştur. Ayrıca sathi kaplama imalatlarının ilgili şartnameler gereğince ile ait mevsim koşulları da göz önüne alınarak, bu imalatların fen noktasından çalışmayacak günlere denk gelmemesi gerekmekte olup aksi takdirde mevsim koşullarının sertleşmesi nedeniyle tekniğe uygun yapılması mümkün olmayacak ve bu nedenle yenilenmesi kamu zararına sebebiyet verecektir. Bütün bu nedenlerden dolayı ihalenin ivedi olarak yapılması gerekliliği doğmuştur." denilmiştir.

www.balioglu.net

Manisa Büyükşehir Belediyesi, 2017/390130 ihale kayıt numaralı (Pazarlık Usulü) "2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşi" M… Altyapı İnş. Enrj. Pet. Mad. Nak. Gıda. San. Tic. Aş. yükleniminde 08.08.2017 tarihinde sonuçlanmış, 42.592.968,00 TL bedelli sözleşme 18.08.2017 tarihinde imzalanmıştır.

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması durumunu iki şarta bağlanmıştır. Bu şartlar; İdare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması ve ortaya çıkan bu olayın beklemeye mahal vermeden ihalenin ivedi olarak yapılmasıdır. Bu şartların gerçekleşmesi hallerinde pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabileceği hüküm altına alınmıştır.

İhale Onay Belgesinde belirtilen "Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikâyet başvurusu yapılmış ve ilgili kurumun bu başvuruyu ne zaman neticelendireceğinin bilinmemesi" gerekçesini, Kamu İhale Kanunu'nun anılan maddesinde belirtilen "idare tarafından önceden öngörülmeyen olayların ortaya çıkması" ifadesi kapsamında düşünmek mümkün değildir. Çünkü yukarıda belirtildiği üzere itirazen şikâyet başvurusunun süreçleri ilgili Yönetmelikte açıkça düzenlenmiştir.

"2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda

Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşi" ne ilişkin 18.08.2017 tarihinde Pazarlık Usulü ile gerçekleştirilen ihalenin sözleşmesi imzalanmıştır. 19 gün sonra yani 06.09.2017 tarihinde ise, itirazen şikâyet edilen Açık İhale Usulü ile yapılan işin sözleşmesi imzalanmıştır. Kamu İhale Kurulu tarafından İtirazen şikâyet başvurusunun reddine, 09.08.2017 tarihinde karar verilmiştir. Kararın İdareye posta yoluyla tebliğ tarihi 22.08.2017'dir. Bilindiği üzere, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik hükmü gereği, Kurul tarafından alınan kararların, karar tarihini izleyen beş iş günü içinde taraflara bildirime çıkarılır ve bu tarihi izleyen beş gün içinde de Kurum'un internet sayfasında yayımlanır.

Açık ihale usulü uygulanarak yapılan işe itirazen şikâyet başvurusunun, idare tarafından "öngörülmeyen" durum olarak değerlendirilmesi ve itirazen şikâyet sürecinin sağlıklı takip edilmemesi nedeniyle işin, pazarlık usulü kapsamında da yaptırılması hususu; rekabeti, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını riskli hale getirmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıda açıklandığı üzere, anılan itiraz süreci idare lehine süresi içinde sonuçlanmıştır. Bu süreç devam ederken İdare, pazarlık usulü ile aynı iş için tekrar ihale yapmıştır. Hal böyle olunca aynı iş kapsamında (sadece imalat miktarları değişik) aynı pozlara farklı usullerde farklı birim fiyat teklifler verilmiş/alınmıştır. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, birim fiyat pozlarına verilen teklifler açık ihale usulü ve pazarlık usulünde farklıdır ve üstelik açık ihale usulü ile aynı imalatlar daha ekonomik temin edilmiştir.

Tablo 12: Açık İhale ve Pazarlık Usulü Uygulamasıyla, 2017 Yılında Manisa Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sahası İçinde Bulunan Yollarda Astarlı, Astarsız Sathi Kaplama ve BSK (Bitümlü Sıcak Karışım) Yapılması İşlerine İlişkin Karşılaştırmalı Analiz

Pozlar (her iki ihalede kullanılan)	**Miktar/ Birim** (pazarlık usulünde)	**Açık İhale Yüklenici Birim Fiyatları (A)**	**Pazarlık Usulü (21/b) Yüklenici Birim Fiyatları (B)**	**Birim Fiyat Farkları (B-A)**	**Açık İhale Tutarı (TL) (C)**	**21/b Tutarı (TL) (D)**	**Artan Tutar (TL)**	**Azalan Tutar (TL)**	**Fark (TL) (D-C)**
Özel-BSK	138.000/ m2	32,00	30,40	-1,60	4.416.000,00	4.195.200,00		-220.800,00	-220.800,00
Özel-Levha	900/ Adet	411,00	441,00	30,00	369.900,00	396.900,00	27.000,00		27.000,00
Özel-Sathi 2	438/Da	1.950,00	3.150,00	1.200,00	854.100,00	1.379.700,00	525.600,00		525.600,00
Özel-Tem	122.400/m3	60,50	72,25	11,75	7.405.200,00	8.843.400,00	1.438.200,00		1.438.200,00
Özel-PMT	60.720/ Ton	52,00	57,15	5,15	3.157.440,00	3.470.148,00	312.708,00		312.708,00
Özel Sathi-1A	612/Da	11.300,00	7.250,00	-4.050,00	6.915.600,00	4.437.000,00		-2.478.600,00	-2.478.600,00
Özel Sathi-1B	1.452/Da	11.800,00	13.685,00	1.885,00	17.133.600,00	19.870.620,00	2.737.020,00		2.737.020,00
GENEL TOPLAM					**40.251.840,00**	**42.592.968,00**	**5.040.528,00**	**2.699.400,00**	**2.341.128,00**

İşin, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendindeki "idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar" olarak değerlendirilebilmesi için Kamu İhale Kurulu kararı ile iptal edilen ihalelerde süreklilik arz eden alımların olması halinde mümkündür. Ancak idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinin varlığı; ortaya çıkan olayın ihale yapılmasını gerektiren durumdan önce idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı", "anormal" nitelikte ve "idarenin iradesinden bağımsız" olması gerekmektedir. İdarelerin stratejik plan ve performans programları çerçevesinde faaliyetlerini belirlemesi ve bu çerçevede ihtiyaçlarını karşılaması 5018 sayılı Kanun'un temel hükümlerindendir. Bu çerçevede, İdarenin sorumluluklarını tam yerine getirmemesi nedeniyle, pazarlık usulü gibi yöntemlerle işlerin yaptırılması, ihtiyaçların ekonomik temini güçleştirmektedir.

Kamu İhale Kanunun temel ihale usullerinden olan Açık İhale Usulü ile ihtiyaçların ekonomik temini için gerekli özenin gösterilmesi uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "Bulguda bahsi geçen iş için itirazen şikâyet yoluna gidilmiştir. İtirazen şikâyette Kamu İhale Kurumu'nun ek bilgi ve belge talebi olabileceği bilinmektedir. Bunun da Kamu İhale Kurumu'nun karar alma süresini uzatacağı tarafımızca öngörülmüştür. Kamu İhale Kurumu'nun ek bilgi ve belge talebi olduğunda, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'te ilave olacak inceleme süresi hakkında kesin bir ibare yer almamaktadır. Bu düşünceden hareketle, itirazın ne zaman neticelendirileceği tam olarak bilinememektedir. Daha önceden temel malzemesi çekilen yollarda çeşitli ve ilave imalatların gerçekleştirilmesi, doğal ve hayati risklerin bulunması gibi durumlar ivedilik arz etmekte olup, bu nedenle 21/b maddesi uygulanmıştır. Ayrıca hem imalatların ilgili şartnamelere göre yerine getirilmesi hem de kamu hizmetinin devamlılığının sağlanması amacıyla da 21/b maddesi uygulanmıştır. Belediyece gerçekleştirilecek ihalelerde, bulgu doğrultusunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince ihale yöntemi hükümlerinin uygulanmasına özen gösterilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından, bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar doğrultusunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince ihale yöntemi hükümlerinin uygulanmasına özen gösterileceğini belirtilmiştir. Açık ihale usulü uygulanarak yapılan işe itirazen şikâyet başvurusunun, idare tarafından "öngörülmeyen" durum olarak değerlendirilmesi ve itirazen şikâyet sürecinin sağlıklı takip edilmemesi nedeniyle işin, pazarlık usulü kapsamında da yaptırılması hususu; rekabeti, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında

www.balioglu.net

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını riskli hale getirmektedir. Kamu İhale Kanunu'nun temel ihale usullerinden olan Açık İhale Usulü ile ihtiyaçların ekonomik temini için gerekli özenin gösterilmesi uygun olacaktır.

BULGU 11: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının, Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; 2018 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulü ile yapılan alımlarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerinde belirlenen parasal limitlerin aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar*" başlıklı 62'inci maddesinin (ı) bendine göre, 4734 sayılı Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşılamaz.

www.balioglu.net

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*4734 Sayılı Kanunun 62'nci Maddesinin (I) Bendinin Uygulanmasına İlişkin Açıklamalar*" başlıklı 21'inci maddesinde özetle;

4734 sayılı Kanuna göre açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü, temel ihale usulleridir. Ancak temel ihale usullerinden biri ile alım yapılamadığı hallerde diğer usul ve yöntemlerle alım yapılması öngörülmüştür. Kanunun 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu aşamayacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme ile Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların, 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması amaçlanmıştır.

Anılan yasal düzenlemeler çerçevesinde, kurumların pazarlık usulü (4734-21/f) ve temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç olmak üzere doğrudan temin usulü (22/d) ile yapacakları alımların, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu aşmaması gerekmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'ne göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılıp aşılmamasıdır.

Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edeceklerdir. Kurum ve kuruluşlar ilgili veya bağlı birimlerine mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ödeneklerinin aktarılması ile ilgili işlemleri yaparken veya bunların harcamalarını belirlerken, bu durumu göz önünde bulunduracaklardır.

Aşağıdaki tabloda, Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılında mal alımları için belirlenen ödenek tutarları, harcamalar ve ödeneklerin % 10' unu aşan kısmı gösterilmiştir. Belediyesinin 2018 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulleri ile yaptığı mal alımlarında, Belediye bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin % 10 olan tutarını, 10.707.661,57 TL aşmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 13: 2018 Yılında 4734 Sayılı Kanununun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Belediye Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Kısmı

Dönemi: 1 Ocak- 31 Aralık 2018						
Harcama Türü	**Genel Toplam (TL)**	**%10 Sınırı (TL) (A)**	**22-d Harcama (TL)**	**21-f Harcama (TL)**	**21-f ve 22-d Harcama Toplamı (TL) (B)**	**%10 Limitini Aşan Tutar (TL) (A-B)**
Mal Alımları	169.133.052,64	16.913.305,26	13.376.595,38	14.244.371,45	27.620.966,83	**-10.707.661,57**

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların Kanunda belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması amaçlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemine giren, iç kontrol anlayışı kapsamında mevzuata uygunluğun göz önünde tutularak, harcamaların gerçekleşmesinde idarelerin nakit planlaması odaklı bir yaklaşımla, mevzuata aykırı olmamak üzere faaliyetlerini planlamaları ve uygulamaları gerekmektedir. 4734 sayılı Kanun'un temel ilkeleri ve risk unsurları da göz önünde tutularak, doğrudan yapılan alımların

kamu yararına uygun şekilde temini için Belediyenin planlanma, kontrol ve sorumluluk mekanizmalarının geliştirilmesi uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "Büyükşehir Belediye Başkanlığının ihale iş ve işlemleri, harcama birimlerinin satın alma talepleri ve piyasa araştırmaları, ilgili birimlerin harcama sürecinde görevli bulunan personeller tarafından, bütçe ödenek miktarlarının kontrolü ve takibi yapılmaktadır. Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılacak olan harcamaların belirlenen parasal limitlerinin aşılmaması ile ilgili olarak, yazılım çalışmaları devam etmekte olup, en kısa sürede kontrol ve denetimi sağlanarak, bahse konu %10'luk sınır ile ilgili önerileriniz ve tespitleriniz doğrultusunda gerekli hassasiyet gösterilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı belirtilmiştir. Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22' nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların Kanun'da belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması ve doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların usulüne uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar' Kapsamında Yer Almayan Tarımsal Ürünlerin İhalesiz Satın Alınması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; lale soğanı, çiçek vb. bitki alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İstisnalar*" başlıklı 3/a maddesi hükmü kapsamında değerlendirilerek, ihale yapılmadan, sözleşme düzenlemek suretiyle, doğrudan satın alma yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendinde aynen;

"Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,

.....

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir." denilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, ağaçlandırma yapmak; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde ise, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapmak veya yaptırmak gibi çalışmalar, belediye görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, tarımla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden ihalesiz olarak satın alınabilmesi için, alımı yapacak kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği tohumları, çim ve çiçek gibi bitkileri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak amacıyla kurmuş olduğu her hangi bir faaliyet yerinin olmadığı ve bahsi geçen alımların aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere doğrudan kullanıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler* " başlıklı 5'inci maddesine göre, kamu idareleri alımlarında saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludurlar.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediyenin tasarrufunda bulunan alanlarda kullanılacak tarımsal ürünlerin (tohumların, çim ve çiçek gibi bitkilerin) temininde, ihale yöntemiyle alımların gerçekleştirmesinin uygun olacaktır.

Tablo 14: Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı Tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/a Maddesi Kapsamında Yapılan Mal Alımlarının İcmali

İhale Kayıt No	İhale Konusu	İhale Tarihi	Yüklenici	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Bedeli (TL)
2018/80050	MBB Yarhasanlar Camii Yanı Peyzajında ve Muhtelif Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Bitki Alımı İşi	20.02.2018	B… Ziraat Peyzaj İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret A.Ş	20.02.2018	182.614,00
2018/77433	Manisa Celal Bayar Üniversitesi Muradiye Kampüs Yolu Düzenlenmesinde Kullanmak Üzere Bitki Alımı İşi	19.02.2018	B… Ziraat Peyzaj İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret A.Ş	20.02.2018	99.025,00
2018/67539	MBB Sorumluluğunda Bulunan Merkez ve İlçelerdeki Muhtelif Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Lale Soğanı Alımı İşi	12.02.2018	H… S…	13.02.2018	225.000,00
2018/147003	Sorumluluğundaki Muhtelif Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Mevsimlik Çiçek Alımı İşi	23.03.2018	H… S…	23.03.2018	203.000,00
Toplam					**709.639,00**

Kamu idaresi cevabında; özetle, "2017 Yılı Sayıştay Raporunda 4734 Sayılı Kamu

İhale Kanunun "İstisnalar Kapsamında Yer Almayan Tarımsal Ürünlerin İhalesiz Satın Alınması uygun görülmediğinden, Sayıştay Raporunun Daire Başkanlığımıza ulaştığı 26.04.2018 tarihinden itibaren önerileriniz ve tespitleriniz doğrultusunda Kamu İhale Kanunu'nun İstisnalar başlıklı 3/a maddesi ile ilgili alım yapılmamıştır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda işlem yapıldığı belirtilmiştir.4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler " başlıklı 5' inci maddesine göre, kamu idareleri alımlarında saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludurlar. Bu kapsamda Belediye tarafından gerekli işlemlerin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 13: Mal ve Hizmet Alımlarında Pazarlık Usulü İhale Yöntemi Yaygın Bir Şekilde Kullanılarak, Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkelerine Yeterli Özenin Gösterilmemesi

www.balioglu.net

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; mal ve hizmet alımlarında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık ihale usulü" nün yaygın bir şekilde kullanıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde özetle; idareler, 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. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir, denilmektedir.

Aynı Kanun'un "*Pazarlık Usulü*" başlıklı 21'inci maddesinin (b) bendine göre; Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hallerinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir. Aynı maddenin (f) bendinde ise, idarelerin yapacağı mal veya malzeme alımlarının Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen limitler dâhilinde yapılacağı belirtilmektedir.

Ayrıca maddenin devam eden paragraflarında; (b), (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir. (b), (c) ve (f) bendi kapsamında yapılan mal alımlarında, malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir, hükümleri bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Pazarlık Usulü*" başlıklı 21'inci maddesinin (b) ve (f) bendi kapsamında, aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere, 54 ihale gerçekleştirdiği, bunlardan 20'sinin çeşitli nedenlerle iptal edildiği görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Pazarlık usulü Kanun'da sayılan özel haller için düzenlenmiştir. Pazarlık usulü ile yapılan alımların genel bir uygulama haline getirilmesi (sıklıkla kullanılması) Kanun'un amacı dışındadır. Bu usulde ilan ve sözleşme yapmak ve teminat almak gibi zorunluluklar yoktur. Bu gibi zorunlulukların olmaması, kamu ihtiyacının veya kamu hizmetinin görülmesinde zaman ve uygulama bakımından kolaylıklar sağlamaktadır. Ancak pazarlık usulünün sıklıkla kullanılması, Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine uygunluğun sağlanmasında hususunda, riskler oluşturabilecektir.

www.balioglu.net

Şöyle ki; pazarlık usulü ile yapılan ihalelerin birçoğunda ilan yapılmamaktadır. İdarece yapılacak olan ihaleye en az 3 istekli davet edilerek ihale sonuçlandırılmaktadır. Bu usulde en az 3 isteklinin davet edilmesi yeterli olup, bu isteklilerden sadece birinin geçerli teklif vermesi halinde bu istekli ile sözleşme imzalanmaktadır. İlansız yapılan bir ihalenin, ihaleye davet edilenlerin serbest piyasada o işi yapanların tamamını kapsaması mümkün değildir. Dolayısıyla, pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde tam rekabet şartlarının sağlanması ve kaynakların verimli kullanılması riskli hale gelebilmektedir. Mal ve hizmet alımlarının açık ihale usulü ile daha ekonomik yapılacağı açıktır.

Bir ihalede rekabet şartlarını sağlamasının en önemli ön şartı ihalenin ilan edilmesidir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İhale İlan Süreleri ve Kuralları İle Ön İlan*" başlıklı 13'üncü maddesinde ihale usullerine ilişkin ilan sürelerine yer verilmiştir. Bu kapsamda bütün istekli olabileceklere, tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanımak suretiyle Açık İhale Usulü, tam rekabet şartlarının oluşmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacaktır.

İdarenin pazarlık usulüne sıklıkla başvurmasının, Kanun'da belirtilen saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygunluğu riskli hale getireceği; bu nedenle ihalelerde; temel ihale usullerine gerekli özenin gösterilmesi, kamu menfaatine uygun olacaktır.

Tablo 15: 2018 Yılında Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Liste

Sıra No	İlgili Birim	İhale Kayıt No	İhale Usulü	İhale Konusu Özeti	Yüklenici	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli (TL)
1	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	391700	21/b	34 Adet Araç Kiralama İşi	B... A.Ş.	527.621,00	475.470,00
2	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	148743	21/b	57 Adet Şoför Dâhil Araç Kiralama İşi	B... A.Ş.	2.197.200,00	2.084.400,00
3	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	22424	21/b	57 Adet Araç Kiralama	B... A.Ş.	1.586.866,00	1.505.400,00
4	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	692583	21/b	Eğitmen ve Öğretmenlik Ders Saati Hizmeti Alımı	B... A.Ş.	7.158.441,84	6.790.080,00
5	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	685369	21/b	Eğitmen ve Öğretmenlik Ders Saati Hizmeti Alımı	B... A.Ş.	996.477,10	945.200,00
6	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	346707	21/b	Araç Kiralama ve Malzeme Alımı İşi	B... A.Ş.	1.765.390,00	1.653.965,00
7	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	691879	21/b	Eğitmen ve Öğretmenlik Ders Saati Hizmeti Alımı	M… Oto.Taş.İnş.Gıd. Tur.Tem. Müh.San.Ve Tic.Ltd.Şti.	189.765,00	184.500,00
8	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	310110	21/f	Temizlik Malzemesi Alımı İşi	A...Tem.Gıd. Ve Tar.Ür. İnş. Taşıma. Taah.San. Ve Tic. Ltd. Şti.	225.217,00	224.434,00
9	Zabıta Dairesi Başkanlığı	5388	21/f	Bayrak Diğeri Alımı	A...Grup Müh.İnş.Tem. İşl. İth. İhr. San.Tic. Ltd. Şti.	108.000,00	100.000,00
10	Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı	24769	21/f	Memnuniyet Araştırması İşi	B... A.Ş.	180.938,00	157.500,00
11	İtfaiye Dairesi Başkanlığı	268969	21/f	Araç Kiralanması İşi	B... A.Ş.	256.910,00	214.200,00
12	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	584217	21/f	Modüler Su Deposu ve Su Motoru Alımı İşi	B… Bobinaj Elek. Mot. Hid.Ve Pompa Sist. San. Tic.Ltd.Şti.	224.155,00	215.000,00
13	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	138887	21/f	Üzere Doldur Boşalt Hatları, Yedek Parça, Boru Taşıma Aparatı, Hazır Beton ve Dalgıç Pompa Grubu Alımı İşi	B… Bobinaj Elek. Mot. Hid.Ve Pompa Sist. San. Tic.Ltd.Şti.	206.472,00	200.000,00
14	Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı	142347	21/f	Baskılı Malzeme Alımı İşi	D... Rek. San.Ve Tic.Ltd.Şti.	221.650,00	210.550,00
15	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	372289	21/f	İnşaat Malzemesi Alımı İşi	D... D… İnş.Taah. Pey. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	218.933,00	208.900,00
16	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	241322	21/f	Muhtelif Yerlerde Kullanılmak Üzere Malzeme Alımı İşi	D... D… İnş.Taah. Pey. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	219.390,00	205.350,00
17	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	223640	21/f	Bayrak Direklerine Beton Kaide Yapılması İçin Malzeme Alınması İşi	D... D… İnş.Taah. Pey. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	206.740,00	198.600,00

www.balioglu.net

18	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	485832	21/f	Çöp Kovası Alımı İşi	G... İkl. Elek. Soğ.Ve Isıt.Sist. San Ve Tic. Ltd.Şti.	224.250,00	188.500,00
19	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	121653	21/f	Çöp Kovası Alımı İşi	G... İkl. Elek. Soğ.Ve Isıt.Sist. San Ve Tic. Ltd.Şti.	222.300,00	219.050,00
20	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	612461	21/f	Kasımpatı Bitkisi Alımı İşi	H...S…	217.933,00	208.600,00
21	Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı	195154	21/f	Memnuniyet Araştırma Alım İşi	İ... Prj. Gel. Eğt.Dan.Hizm.San. Ve Tic.Ltd.Şti.	206.750,00	193.500,00
22	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	80133	21/f	Manisa İli Entegre Atık Yönetimi Planı Hazırlanması Hizmet Alımı İşi	İ...İst.Çev.Yön. San. Ve Tic.Ltd.Şti.	208.967,00	194.000,00
23	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	481110	21/f	Regülatör İle Trafo Arası Elektrik Tesisatı Malzemesi Alımı	K...Y...Elek.Hiz. Taah. İnş.Tic.Ltd. Şti.	193.253,00	191.842,00
24	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	176477	21/f	Ayaklı Çöp Kovası Alımı İşi	M... Elek.Elek.Mak. Bil.Tek. İth.İhr. San.Ve Tic.Ltd.Şti.	208.533,00	198.400,00
25	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	42071	21/f	Ahşap Kepenk,Otomatik Kayar Kapı ve Alüminyum Doğrama Pencere Ünitesi Malzemesi Alımı	M...Yapı İnş.Taah. San Ve Tic.Aş.	191.853,00	187.736,00
26	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	240376	21/f	MBB 2018 Yılı İçin Tüm Daire Başkanlıklarına Kırtasiye Alımı İşi	M… Ö...	198.070,00	181.750,30
27	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	647435	21/f	Bitki Toprağının Temini ve Serilmesi	N… Ltd.Şti.	220.000,00	212.500,00
28	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	542385	21/f	Bahçe Toprağının Temini ve Nakliyesi İşi	N… Ltd.Şti.	221.433,00	214.500,00
29	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	276245	21/f	Hazır Beton Alımı	N...İnş. Taah. Nak. San. Ve Tic.Ltd. Şti.	201.160,00	196.112,00
30	Çevre Koruma Ve Kontrol Dairesi Başkanlığı	22483	21/f	Etüd Raporu Hazırlama İşi	P...Enj. Müş. Müh.San.Ve Ticc.Ltd.Şti.	193.000,00	191.000,00
31	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	84179	21/f	Mobilya Tefrişat Alımı	Q…. Ofis San.Ve Tic.San.Ltd.Şti.	195.930,00	185.500,00
32	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	557730	21/f	İstinat Duvarı Malzeme Alımı İşi	Ş...Yap. İnş. San. Ve Tic.Ltd.Şti.	157.407,00	151.998,74
33	Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı	569186	21/f	Çim Tohumu Alımı İşi	Ü...A…	224.579,00	222.687,50
34	İmar Ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	203371	21/f	Etüt Raporu Hazırlanması Hizmet Alımı İşi	Z…S…. Müh. Jeo. Araş. İnş.San. Ve Tic. Ltd.Şti.	151.388,00	117.300,00
	Bilgi Notu: 2018 yılında ihale kayıt numarası alınıp iptal edilen alımların 1 adedi 21/b, 19 adedi ise 21/f usulü ile yapılan alımlardan oluşmaktadır. Toplamda pazarlık usulüyle 20 adet ihale çeşitli nedenlerle iptal edilmiştir.						
	Toplam						**18.828.525,54**

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "Büyükşehir Belediye Başkanlığımız tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Pazarlık Usulü başlıklı 21'inci maddesinin (f) bendine göre yapılan İhalelerde parasal sınırlarda kalındığından, ihtiyaçların zamanında giderilmesi ve idaremizin önceden ön görmediği olayların ortaya çıkmasından dolayı ivedi olarak pazarlık

www.balioglu.net

usulüne başvurulmuştur. Bundan sonraki süreçlerde idare olarak pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmaması hususlarında titizlikle hareket edilecek olup, açık ihale usulü temel usul olarak değerlendirilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı belirtilmiştir. İdarenin pazarlık usulüne sıklıkla başvurmasının, Kanun'da belirtilen saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygunluğu riskli hale getirmektedir. Temel ihale usulleri ile harcama yapılması uygun olacaktır.

BULGU 14: Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; idare birimleri tarafından yapılan bazı mal ve hizmet alımlarının, tek seferde ihale yoluyla temin edilmeyip, doğrudan temin yöntemiyle, kısımlara bölünmek suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde özetle; 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. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir, denilmektedir.

Kanun'un "*Doğrudan Temin*" başlıklı 22'nci maddesi (d) bendi kapsamında yapılacak alımlar için parasal sınırlar öngörülmüştür.

19.01.2018 tarih ve 30306 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Tebliği'ne (Tebliğ No: 2018/1) göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit, Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler için 67.613,00 TL'dir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*4734 Sayılı Kanunun 22'nci Maddesinin (D) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini*" başlıklı 5'inci maddesinde;

"...

Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılacağının tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 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.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, idarece 2018 yılında doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı mal ve hizmet alımları, belirlenen parasal sınırların altında kalacak şekilde ve kısımlara bölünmüş ve böylece, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen 67.613,00 TL (KDV hariç) tutarındaki parasal limitin altında kalmıştır.

Mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelere uygun olarak gerçekleştirilmesi, açık ihale usulü ile karşılanması gereken ihtiyaçların, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alınmaması uygun olacaktır.

Tablo 16: Kısmalara Bölünen Bazı Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin İcmal

Temin Türü	İlgili Birim	Ödeme Emri		Fatura Tarihleri	İşin Konusu	Firma	KDV Hariç Tutar (TL)
		Tarih	No				
Mal Alımı	Kent Estetiği Daire Başkanlığı	3.04.2018	11501	19.03.2018	Gübre Alımı	B... O… G...	59.000,00
		4.04.2018	11998	19.03.2018		A... Botanik Ve Tarım Ürünleri	57.750,00
							116.750,00
Hizmet Alımı	Yol Yapım Bakım Ve Onarım Dairesi Başkanlığı	27.07.2018	27107	21.07.2018	Damperli Kamyon Kiralanması	B… Hafriyat	62.500,00
		30.07.2018	27248	21.07.2018			62.500,00
							125.000,00
Hizmet Alımı	Yol Yapım Bakım Ve Onarım Dairesi Başkanlığı	5.09.2018	31315	17.08.2018	Damperli Kamyon Kiralanması	B… Hafriyat	62.500,00
		5.09.2018	31315	17.08.2018			54.166,66
		5.09.2018	31335	17.08.2018			54.166,66
							170.833,32
Mal Alımı	Basın Ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı	26.11.2018	42254	20.11.2018	Işıklı Tabela	D... Rek. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	54.000,00
		26.11.2018	42290	22.11.2018			58.000,00
							112.000,00

www.balioglu.net

Mal Alımı	Ulaşım Dairesi Başkanlığı	30.11.2018	43007	20.11.2018	Lastik Alımı	M... Y…	63.500,00
		30.11.2018	43110	20.11.2018			64.800,00
							128.300,00
Mal Alımı	Ulaşım Dairesi Başkanlığı	12.12.2018	45024	28.11.2018	Lastik Alımı	O… K... Lastik Kaplama Tic. Ltd. Şti.	54.750,00
		12.12.2018	45039	28.11.2018			53.100,00
							107.850,00
Mal Alımı	Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı	31.12.2018	48078	27.12.2018	Defin Malzemesi	E… Ç…	54.805,00
		31.12.2018	48108	27.12.2018			58.725,00
							113.530,00
Mal Alımı	Kültür Ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı	31.12.2018	48149	26.12.2018	Tefrişat	Q… Ofis San. Ve Tic. Ltd. Şti.	49.265,00
		31.12.2018	48197	26.12.2018			65.355,00
							114.620,00
Mal Alımı	Basın Ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı	23.10.2018	37972	16.10.2018	Raket Pano Afişi Billboard Afiş Pankart	L… Ö…	59.507,57
		23.10.2018	37956	16.10.2018			57.464,93
							116.972,50
Mal Alımı	Ulaşım Dairesi Başkanlığı	31.07.2018	27466	6.07.2018	Direk Alım Işı	E... İnş. Mak. San. Tic. Turizm Ltd. Şti.	67.558,40
		31.07.2018	27578	4.07.2018			61.870,00
							129.428,40

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "Başkanlığımız tarafından gerçekleştirilen bahse konu alımlar bulundukları ilçelerin ve yapılan işlemlerin farklılık arz etmesi bakımından, çalışma yapılan ilçelerdeki coğrafi koşulların farklı olması sebebiyle işlerin muhteviyatları gereği ayrı ayrı ihale edilme zorunluluğu meydana geldiğinden Kanun'da belirtilen hükümler doğrultusunda 22/d doğrudan temin usulüyle alımlar yapılmıştır. Bulgu doğrultusunda bundan sonra yapılacak alımlarda Kanun'un temel ilkelerini göz önünde bulundurarak, daha planlı ve kontrollü bir şekilde kamu menfaatlerini de gözeterek çalışmalarımıza gerekli özen gösterilerek devam edilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususların nedenleri açıklanmış ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı belirtilmiştir. Mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelere uygun olarak gerçekleştirilmesi, açık ihale usulü ile karşılanması gereken ihtiyaçların, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle karşılanmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 15: Yapım İşlerinin Anahtar Teslim Götürü Bedel yerine, Birim Fiyat Sözleşmesi İle Yaptırılması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilebilecek olan "Köprülü Kavşak Yapım İşleri"nin ön/kesin projeler üzerinden birim fiyat teklif alınarak ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesi göre; Kesin proje belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır. Uygulama projesi ise belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "İdarenin Uyması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin ilk fıkrasının (c) bendinde; 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 yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Yaklaşık Maliyetin Hesaplanmasına Esas Miktarların Tespiti*" başlıklı 9'uncu maddesinde; Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle, arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinde esas olan ihaleye çıkılmadan önce yapının bütün ayrıntılarının gösterildiği uygulama projelerinin

www.balioglu.net

hazırlanması, arazi ve zemin etüdünün yapılmasıdır. Uygulama projesi hazırlanan yapım işlerinin ise, anahtar teslim götürü bedel teklifi alınarak ihale edilmesi zorunludur. Bir yapım işinin Kanun' da sayılan sebeplerden ötürü uygulama projesi yapılamayan kısımlarının, ancak karma sözleşmeler marifetiyle teklif alınarak ihale edilebileceği açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda da detayı verilen işlere ait sözleşmelerin ekinde (ihale dokümanını oluşturan belgeler) ön/kesin projelerin yer aldığı; sözleşmelerin türü ise, birim fiyat sözleşme olarak belirlendiği görülmüştür. Bununla birlikte Ahmetli, Alaşehir, Salihli ve Turgutlu etapları Köprülü kavşak yapım işlerine ait "Teklif Türünün Belirlenmesine İlişkin Form" da ihalelere birim fiyat bedel üzerinden çıkılma gerekçesi olarak; projelerde yer alan yarma ve dolgu miktarlarının aplikasyon ve yapım esnasında farklılık gösterebileceği, (yani zemin hakkındaki gerekli etütlerin yapılması ve bilgi edinilmesinden sonra hazırlanan projenin uygulanabilmesi için inşaat sahasında değişikliklerin olması) yer altı hatlarının değişikliği, işin büyüklüğü, iş kalemlerinde oluşabilecek miktar değişikliği ve projelendirme aşamasında öngörülmeyen durumların bertaraf edilmesi gibi nedenlere dayandırılmıştır.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kanun'un temel amaçlarından birisi de, idarelerin tam ve sağlıklı hazırlanan dokümanlar ile ihaleye çıkması, isteklilerin ihale dokümanını ve eki projeleri ilan süresi içerisinde incelemesi, ihale süreci içerisinde teklif alınmadan önce eksik ve hataların giderilmesi, eksiklik ve hatalar giderildikten sonra teklif alınmasıdır. Bu husus, Kanun'un "*İhale Dokümanında Değişiklik veya Açıklama Yapılması*" başlıklı 29'uncu maddesinde, ilân yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmamasının esas olduğu belirtilerek vurgulanmış ve değişiklik yapılması zorunlu olursa nasıl yapılacağı kurallara bağlanmıştır.

Tablo 17: Köprülü Kavşak Yapım İşlerine Ait Liste

İhale Kayıt No	İhale Türü	İhale Konusu	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Türü	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Bedeli (TL)
2017/147291	Yapım	Manisa İli ve İlçelerinde Köprülü Kavşak Yapılması İşi (Alaşehir Etabı)	34.017.525,29	Teklif Birim Fiyat	10.07.2017	22.692.337,28
2017/88404	Yapım	Manisa İli ve İlçelerinde Köprülü Kavşak Yapılması İşi (Turgutlu Etabı)	89.258.522,00	Teklif Birim Fiyat	14.08.2017	52.840.844,68
2017/414047	Yapım	Manisa İli ve İlçelerinde Köprülü Kavşak Yapılması İşi (Salihli Etabı)	63.222.386,09	Teklif Birim Fiyat	2.11.2017	42.950.012,23
2017/445881	Yapım	Manisa İli ve İlçelerinde Köprülü Kavşak Yapılması İşi (Ahmetli Etabı)	21.511.266,68	Teklif Birim Fiyat	6.12.2017	15.781.795,73
Toplam						**134.264.989,92**

Yasal düzenlemeleriyle işin yapımını veya teklifini dolayısıyla sözleşme bedelini

etkileyebilecek eksik ve hataların ihale aşamasında, yani teklif alınmadan önce çözülmesi hedeflenmiştir. İhale sürecinde çözülmesi gereken sorunların sözleşme sürecine taşınması, sözleşmelerin uygulanması aşamasında daha büyük sorunlarla karşılaşılmasına neden olacaktır.

Ön/kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ihale dokümanı ve tekliflerin hazırlanması için yeterli süre ayrılmaması, ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen projelerde sözleşme imzalandıktan sonra değişikliklerin yapılması, idarelerce proje ve teknik şartnamelerin sağlıklı hazırlanmaması gibi durumlar; isteklilerin, bazı iş kalemleri için birim fiyat tekliflerinin yüksek belirlemesine neden olabilecektir. Bu gibi durumlara mahal verilmemesi için ihale dokümanlarının Kanun'da belirtilen hükümlere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Sözleşme aşamasında ve uygulamada sorunlarla karşılaşılmaması için İhale sürecine hazırlıkların tam ve sağlıklı yapılması ve uygulama projelerinin hazırlanıp, anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "Teklif birim fiyat sözleşme üzerinden ihale edilen Köprülü Kavşak Yapım İşlerinin proje sınırları içerisindeki alanlarında, alt yapı hatlarının deplase edilmesi işlemleri gerçekleştirilmiştir. İş mahallinde; farklılıkların, eksikliklerin ve yer değişikliklerinin olması gibi çeşitli nedenlerden dolayı deplase işlemlerinde belirsizlikler de söz konusu olmuştur. Bu belirsizlikler uygulama projesi olan betonarme sistemlerinde değişikliğe yol açabilmekte ve uygulama projesi olan kısımlarda metrajlar değişiklik gösterebilmektedir. Bu nedenlerden dolayı normal koşullarda anahtar teslim götürü bedel olması gereken bahse konu işler, daha sonradan oluşabilecek metraj değişiklikleri ve bahsi geçen diğer nedenler de göz önüne alındığında teklif birim fiyat olarak gerçekleştirilmesi durumu söz konusu olmuştur. Bulgudaki önerileriniz ve tespitleriniz doğrultusunda, uygulama projelerinin hazırlanıp, anahtar teslim götürü bedel teklif alınması ile ihale edilmesi uygulanmasına özen gösterilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususların nedenleri açıklanmış ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanılacağı belirtilmiştir. Sözleşme aşamasında ve uygulamada yukarıda bahsi geçen sorunlarla karşılaşılmaması için İhale sürecine hazırlıkların tam ve sağlıklı yapılması ve uygulama projelerinin hazırlanıp, anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılması uygun olacaktır. Ön/kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ihale dokümanının ve tekliflerinin hazırlanması için yeterli süre ayrılmaması, ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen projelerde sözleşme imzalandıktan sonra

www.balioglu.net

değişikliklerin yapılması, idarelerce projelerin ve teknik şartnamelerin sağlıklı hazırlanmaması gibi durumlar; isteklilerin, bazı iş kalemleri için birim fiyat tekliflerinin yüksek belirlemesi riskine neden olabilecektir. Bu gibi durumlara mahal verilmemesi ve kamu menfaatinin korunması için ihale dokümanlarının Kanun'da belirtilen hükümlere uygun olarak tam ve sağlıklı hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 16: Toplu Taşıma Hizmetlerine İlişkin Hakların İhale Yapılmaksızın Halk Otobüslerine Verilmesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı denetiminde, belediye sınırları içinde ulaşım hizmetlerinin ihale yapılmaksızın halk otobüslerine verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları"* başlıklı 15'inci maddesinde;

"...

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

...

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

...

Belediye, ... (f) ... bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir."

Denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na

www.balioglu.net

göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediye bu hakkını kiraya vermek, ruhsat vermek, imtiyaz veya hizmet satın alma yoluyla üçüncü kişilere gördürülebilir. Üçüncü kişilere gördürülecek bu hizmetin, yasal çerçevede, ihale yoluyla rekabete ve saydamlığı sağlayacak ve veriliş süresini de içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir. Belediyenin toplu taşımaya ilişkin haklarını nasıl kullanacağını yasal çerçevede belirleme yetkisi, belediye meclisine aittir. Belediye meclisinin kararı ve Meclis kararı ile verilen yetkiye dayanılarak, belediye encümenin ihale kararı alması ve işlemleri yürütmesinde yasal düzenlemelere aykırılık bulunmamaktadır. Toplu taşıma hizmetlerinde temel olan açıklık ve rekabeti sağlayacak şekilde bu hakkın devredilmesidir. Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/ 3164 numaralı kararı da bu hususa açıklık getirmektedir. Anılan yargı kararında, toplu ulaşım hizmetlerinin Belediye Kanunu'nda belirlenen usuller çerçevesinde, yetkili organın kararıyla rekabeti ve saydamlığı sağlayacak ve veriliş süresini de içerecek şekilde, ihale yoluyla gördürülmesi gerektiği belirtilmektedir. Aynı kararda kiraya verme süresinin, en fazla 10 yılla sınırlı olduğu ve ruhsat verme yönteminin seçilmesi durumunda da verilen ruhsatın süresiz olamayacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde, Manisa Büyükşehir Belediyesi toplu taşıma hizmetlerinin tam rekabeti, açıklık ve şeffaflığı sağlayacak şekilde ihale edilmediği yalnızca "*Güzergâh İzin Belgesi*" verilmek suretiyle belirli süreliğine gördürüldüğü tespit edilmiştir.

Toplu taşımaya ilişkin hakların, Belediye Kanununda öngörülen imtiyaz, kiralama, ruhsat verme ve hizmet satın alma usullerinden biri seçilerek, ihale yoluyla kullandırılması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; "Manisa Belediyesine ait toplu taşıma otobüslerinin özelleştirilmesi sonrasında uzun süre yolcu taşıma hizmeti yürüten özel halk minibüslerinin, yine Manisa Belediyesi döneminde yapılan toplu taşıma otobüslerine dönüşümü esnasında kazanılmış hakların korunması amacıyla sisteme dâhil edilerek D plaka tahsislerinin yapıldığı, mevcut tahsisler sonrasında sisteme dâhil edilen toplu taşıma otobüslerinin ise piyasa şartlarına uygun, rekabet ve açıklık ilkelerini sağlamak suretiyle ihaleyle yoluyla yapıldığı, Manisa Merkezde hali hazırda faaliyet gösteren ve Büyükşehir Belediyesi Denetiminde bulunan 168 adet halk otobüsünün Manisa Belediyesi döneminden gelen haklarının aynı şekliyle korunduğu, İlimizin 01.04.2014 tarihi itibariyle Büyükşehir'e dönüşmesi sonrasında İlçelerden devir alınan halk otobüslerinin ise ilçelerin düzenlemeleri ve yaptıkları ihale sonrasında elde edilen müktesep haklarının korunması şeklinde kayıt altına alınarak Büyükşehir Belediye

Başkanlığımızca yaptırılan Ulaşım Master Planı çerçevesinde dönüşümlerinin sağlandığı, Manisa Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde özel halk otobüsü iş ve işlemlerinin Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından çıkartılan (D) plaka Tahsisli Özel Halk Otobüsleri Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge hükümlerine göre yürütüldüğü, Yönergede "Manisa Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde İl merkezi ve bağlı İlçe şehir merkezlerinde 5216 sayılı kanun kapsamında şehir içi toplu taşıma hizmeti vermesinin esas olduğu, ayrıca toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde 2886 sayılı kanununa göre ihale usulü ile özel kişilere çalışma ruhsatı vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi, hizmet satın alma yoluyla belirli sürelerde kiraya vermek suretiyle yürütülecek iş ve işlemler Manisa Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığınca yerine getirileceğinin" belirtildiği, Yine aynı Yönergede "İşletmecinin (2) iki yılda bir yenilemesi zorunlu olan çalışma ruhsatını yenilememesi ve buna bağlı iş sözleşmesini yapmaması durumunda yazılı bildirimde bulunularak azami (90) doksan takvim günü süre verilir, belirtilen sürede sözleşme yapmaması ve çalışma ruhsatını almaması halinde çalışma ruhsatı UKOME Kararı ile iptal edilerek tahsisli plaka belediye uhdesine alınır." hükmünün yer aldığı, buna göre Manisa Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde şehir merkezlerinde toplu taşıma hizmeti yürüten ve D plaka tahsisi yapılan Özel Halk Otobüslerinin (2) yılda bir çalışma ruhsatlarını yenilemeleri ve sözleşme yapmalarının zorunlu olduğunu içermektedir.” Denilmektedir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Özel halk otobüslerinin ihale yapılmaksızın şehir içi toplu taşımacılık yaptığı ve bazı otobüslerin taşıma işini yıllardır yapmaları nedeniyle ilgililer yönünden kazanılmış hak olarak kabul edildiği görülmüştür. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin görev alanına giren bir hizmetin üçüncü kişilere hizmet alımı yoluyla gördürülmesi için mevzuatta belirtilen usullere uyulması ve toplu taşıma hizmetlerine ilişkin hakların tekel oluşturmayacak, açıklık ve rekabeti sağlayacak şekilde ihale yoluyla devredilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Elektrik ve Doğalgaz Dağıtım/Tedarik Şirketlerine "Güvence Bedeli" Ödemelerinde Bulunulması ve "Güvence Bedeli" Alım Amacının Kamu Tüzel Kişiliği İle Bağdaşmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Elektrik ve doğalgaz dağıtım/tedarik şirketlerine güvence bedeli adı altında ödemelerde bulunulduğu görülmüştür.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği "*Güvence bedeli*" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasında;

"*Tedarikçi, tüketimi düşük serbest tüketiciden elektrik enerjisi ve/veya kapasite satışına ait ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme riskine karşılık güvence bedelini anlaşma yapılırken nakit ya da teminat mektubu olarak talep edebilir. Güvence bedelinin peşin ya da taksitlendirme yoluyla alınıp alınmayacağı ve ne zaman talep edileceğine ilişkin hususlar ikili anlaşmada açıkça ifade edilir.*"

Denilmektedir.

Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği *"Güvence Bedeli*" başlıklı 39'uncu maddesinin birinci paragrafında;

"*Dağıtım şirketi, alacaklarını garanti altına alabilmek amacıyla, mekanik sayaç kullanan abonelerden abonelik sözleşmesinin imzalanması sırasında bir defaya mahsus olmak üzere güvence bedeli alabilir. Ancak ön ödemeli sayaç kullanan abonelerden güvence bedeli alınmaz.*" denilmektedir. Aynı maddenin beşinci paragrafında ise; "*Serbest tüketicilerden güvence bedeli alınıp alınmayacağı ve koşulları imzalanacak sözleşmeler kapsamında serbestçe belirlenir.*"

İfadesi yer almaktadır.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği Elektrik Piyasası Kanunu'na, Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği ise Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanmış ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır. Her iki Kanun'da da güvence bedeli alınacağına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Yani "Güvence Bedeli "ne ilişkin düzenleme ikincil mevzuat ile yapılmıştır.

Dağıtım/Tedarik Şirketleri, tüketicinin borcunu ödeme yükümlülüğünü yerine

www.balioglu.net

getirmeme gibi risklere karşı, abonelik sırasında güvence bedelini teminat olarak almaktadırlar. Alınan bu teminat tüketicinin aboneliğini sonlandırması halinde de iade edilmektedir. Satış sözleşmesinin feshi veya sona ermesi veya eski sayacın ön ödemeli sayaçla değiştirilmesi gibi durumlarda güvence bedelleri iade edilmektedir. İade işlemi ise müşterinin tüm borçlarını ödenmiş olması, nakit olarak alınan güvence bedellerinin ilgili mevzuat çerçevesinde güncelleştirilmesi ve yapılan sözleşmelerin değerlendirilmesi gibi temel şartların oluşmasıyla gerçekleşmektedir. Yani güvence bedeli adı altında yapılan ödemeler kesintisiz ve sürekli olmayıp, gerekli şartlar oluştuğunda ilgilisine iade edilmektedir.

Ancak Kamu kurum ve kuruluşları, devletin temel yapısını oluşturan ve sürekliliği olan kurumlardır. Dolayısıyla elektrik ve doğal gaz alımları da kamu kurum ve kuruluşları için süreklilik arz eden alımlardır. Bu nedenlerle Kamu kaynağının süresiz olarak özel hukuk alanında rehin tutulması gibi bir uygulama söz konusu olmaktadır. Bu uygulama hem kamu kaynağının kullanılması ve değerlendirilmesini kısıtlamakta hem de özel sektör dâhil tüm toplumsal işleyişin alt yapısını hazırlayan kamu ve kuruluşlarının varoluş amacıyla bağdaşmamaktadır.

www.balioglu.net

Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, Manisa Büyükşehir Belediyesi tarafından son dört yıl için toplamda 640.182,64 TL kamu kaynağı "güvence bedeli" altında iki firmaya ödenmiştir. Ülke genelindeki kamu idareleri dikkate alındığında, önemli miktarda kamu kaynağının sınırsız süre ile güvence bedeli olarak ödendiği ve kamu yararına kullanımının kısıtlanmış olduğu görülecektir.

Ayrıca yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, güvence bedeli alınması emredici hukuk kurallarına bağlanmış bir değer olmayıp, imzalanacak sözleşmeler kapsamında güvence bedelinin alınıp alınmayacağı ikili anlaşmalara bağlanmıştır. Taraflardan birinin kamu tüzel kişiliği olduğu düşünüldüğünde, kamu tüzel kişiliği tarafından ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi gibi bir riskin de söz konusu olmayacağı açıktır.

Şöyle ki; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Giderlerin Gerçekleştirilmesi*" başlıklı 33'üncü maddesinde harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "*Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar*" başlıklı 34'üncü maddesinde ise, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider

yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir.

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 verileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Dolayısıyla, Dağıtım şirketlerinin alacaklarının güvence altına alınmasını öngören düzenlemelere kamu kurumları açısından gerek kalmamakta, bir giderin gerçekleştirilmesi ve hak sahiplerine ödenmesi Kanun hükümleriyle güvence altına alınmış olmaktadır. Ayrıca Dağıtım/tedarik şirketlerinin kanunlarında ve yönetmeliklerinde, "güvence bedeli" alınmasına ilişkin kamu-özel ayrımı yapılmamış olmakla birlikte, kamu kurum ve kuruluşları açısından "güvence bedeli" ödenmesini gerektiren bir hususun bulunmadığı açıktır.

www.balioglu.net

Tablo 18: Manisa Büyükşehir Belediyesi Tarafından 31.12.2018 İtibariyle Ödenen Güvence Bedelleri İcmali

Dönem/Yıl	Elektrik Alımları İçin			Doğalgaz Alımları İçin		
	Güvence Bedeli Tanımı	Güvence Bedeli Ödenen Kurum/Kuruluş	Güvence Bedeli Tutarı (TL)	Güvence Bedeli Tanımı	Güvence Bedeli Ödenen Kurum/Kuruluş	Güvence Bedeli Tutarı (TL)
2014	-	-	-	-	A… Manisagaz Dağıtım A.Ş.	1.180,00
2015	Verilen Depozito ve Teminatlar	G…Elektrik Perakende Satış A.Ş.	158.347,04	Verilen Depozito ve Teminatlar		5.778,91
2016	Verilen Depozito ve Teminatlar		48.441,06	Verilen Depozito ve Teminatlar		-
2017	Verilen Depozito ve Teminatlar		135.697,80	Verilen Depozito ve Teminatlar		35.022,15
2018	Verilen Depozito ve Teminatlar		244.138,63	Verilen Depozito ve Teminatlar		11.577,05
Toplam			**586.624,53**			**53.558,11**

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "Manisa Büyükşehir Belediyesi tarafından son dört yıl içinde ödenen Güvence Bedelleri; A... D.. ve G... E...Anonim Şirketi firmalarından iadesi talep edilmiştir. İlgili kurumlara ödenen "Güvence Bedeli" tutarlarının iadesi talebi işleminin yerine getirilebilmesi için yürürlükte olan; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde, Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetler Yönetmeliği 19'uncu maddesi ile Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği 39'uncu

maddelerinde Kurumumuzdan "Güvence Bedeli" alınmamasına ilişkin gerekli yasal düzenlemeler yapılarak konunun açık bir şekilde ortaya konması gerekmektedir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu kurum ve kuruluşları, devletin temel yapısını oluşturan ve sürekliliği olan kurumlardır. Dolayısıyla elektrik ve doğal gaz alımları da kamu kurum ve kuruluşları var olduğu müddetçe süreklilik arz eden alımlar olacaktır. Bu nedenle Kamu kurumlarının güvence bedeli ödemeleri halinde kamu kaynağının süresiz olarak özel hukuk alanında rehin tutulması gibi bir durum söz konusu olmaktadır. Bu uygulama kamu kaynağının kullanılmasını ve değerlendirilmesini kısıtlamaktadır. Özel sektör dâhil tüm toplumsal işleyişin alt yapısını hazırlayan ve güvencesi olan Kamu kurum ve kuruluşlarından güvence bedeli alınması, Kamu kurum ve kuruluşlarının varoluş amacıyla bağdaşmamaktadır. Ayrıca yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, güvence bedeli alınması emredici hukuk kurallarına bağlanmış bir değer olmayıp, imzalanacak sözleşmeler kapsamında güvence bedelinin alınıp alınmayacağı ikili anlaşmalara bağlanmıştır. Taraflardan birinin kamu tüzel kişiliği olduğu düşünüldüğünde, kamu tüzel kişiliği tarafından ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi gibi bir riskin de söz konusu olmayacağı açıktır. Dolayısıyla Kamu idareleriyle imzalanacak sözleşmeler kapsamında güvence bedelinin alınmamasına yönelik hüküm konulması, idarelerinde de bu konuda tedarikçi firmalara bildirimde bulunması kamu menfaatine uygun olacaktır.

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 31.12.2018

Hesap Kodu	Hesap Adı	Cari Yıl TL	Hesap Kodu	Hesap Adı	Cari Yıl TL
1	**Dönen Varlıklar**	**135.097.694,56**	**3**	**Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**742.514.784,95**
10	**Hazır Değerler**	**55.611.923,34**	**30**	**Kısa Vadeli İç Mali Borçlar**	**166.967.287,25**
102	Banka Hesabı	54.397.775,75	300	Banka Kredileri Hesabı	166.967.287,25
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	**32**	**Faaliyet Borçları**	**350.766.253,63**
105	Döviz Hesabı	144.060,97	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	350.766.253,63
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	55.316,87	**33**	**Emanet Yabancı Kaynaklar**	**38.398.240,12**
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	1.070.086,62	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	7.630.780,87
111	Özel Kesim Tahvil Senet ve Bonoları Hesabı	13.531,97	333	Emanetler Hesabı	30.767.459,25
12	**Faaliyet Alacakları**	**23.273.571,00**	**36**	**Ödenecek Diğer Yükümlülükler**	**4.852.930,44**
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	12.126.139,92	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	3.097.413,56
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	10.782.938,97	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	1.408.438,67
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	364.492,11	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	63.429,23
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	0,00	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	283.648,98
13	**Kurum Alacakları**	**7.068.452,77**	**37**	**Borç ve Gider Karşılıkları**	**235.266,9**
139	Diğer Kurum Alacakları Hesabı	7.068.452,77	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	88.857,09
14	**Diğer Alacaklar**	**1.266.820,94**	379	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	146.409,81
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	1.266.820,94	**38**	**Gelecek Aylara Ait Gelirler Gider Tahakkukları Hesabı**	**181.294.806,61**
			380	Gelecek Aylara Ait Gelirler	260.657,22
			381	Gider Tahakkukları Hesabı	181.034.149,39
15	**Stoklar**	**23.364.808,54**	**4**	**Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**1.032.167.872,77**
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	23.364.808,54	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	793.140.080,49
16	**Ön Ödemeler**	**1.201.311,47**	400	Banka Kredileri Hesabı	710.534.608,99
160	İş Avans Ve Krediler Hesabı	0,00	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesaplar	82.605.471,5
162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	1.201.311,47	**47**	**Borç Ve Gider Karşılıkları**	**1.700.000,00**
			41	**Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar**	**24.448.974,93**
			410	Dış Mali Borçlar	24.448.974,93
			472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	1.200.000,00
19	**Diğer Dönen Varlıklar**	**23.297.274,53**	479	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	500.000,00
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	23.297.274,53	**48**	**Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları Hesabı**	**212.878.817,35**
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	481	Gider Tahakkukları Hesabı	212.878.817,35
2	**Duran Varlıklar**	**3.134.755.666,77**	**5**	**Öz Kaynaklar**	**1.495.170.703,49**
22	Faaliyet Alacakları	1.795.824,58	50	Net Değer	724.797.327,43
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	1.249.867,45	500	Net Değer Hesabı	724.797.327,43

www.balioglu.net

226	Verilen Depozito Ve Teminatlar	545.957,13	**57**	**Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları**	**791.525.593,62**
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	113.355.471,5	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	791.525.593,62
24	**Mali Duran Varlıklar**	**78.152.631,86**	**59**	**Dönem Faaliyet Sonuçları**	**-21.152.217,56**
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	69.727.631,86	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı	-21.152.217,56
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	8.425.000,00			
25	**Maddi Duran Varlıklar**	**2.941.410.998,83**			
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	148.745.300,94			
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	1.221.239.742,49			
252	Binalar Hesabı	439.908.518,46			
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	94.633.813,28			
254	Taşıtlar Hesabı	106.884.109,72			
255	Demirbaşlar Hesabı	33.895.986,31			
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-106.853.230,41			
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	999.050.851,84			
259	Yatırım Avansları Hesabı	3.905.906,2			
26	**Maddi Olmayan Duran Varlıklar**	**0,00**			
260	Haklar Hesabı	32.968.179,76			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-32.968.179,76			
29	**Diğer Duran Varlıklar**	**40.740,00**			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	2.199.289,17			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-2.158.549,17			
Toplam		**3.269.853.361,21**	**Toplam**		**3.269.853.361,21**
9	**Nazım Hesaplar**		**9**	**Nazım Hesaplar**	
90	Ödenek Hesapları		90	Ödenek Hesapları	
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00	901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0.00
905	Ödenekli Giderler Hesabı	0.00	91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	
91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları		911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	159.921.191,26
910	Teminat Mektupları Hesabı	159.921.191,26	915	Verilen Teminat Mektupları Karşılığı Hesapları	5.999.005,14
914	Verilen Teminat Mektupları Hesapları	5.999.005,14	92	Taahhüt Hesapları	
92	Taahhüt Hesapları		921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	1.253.384.358,82
920	Gider Taahhütleri Hesabı	1.253.384.358,82	99	Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklar Hesabı	
99	Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklar Hesabı		999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	210.254.424,62
990	Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıklar Hesabı	210.254.424,62			
	Aktif Toplam	**4.899.412.341,05**		**Pasif Toplam**	**4.899.412.341,05**

www.balioglu.net

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU 31.12.2018

Hesap Kodu		Giderin Türü	Cari Yıl	Hesap Kodu		Giderin Türü	Cari Yıl
630	01	Personel Giderleri	57.332.336,09	600	01	Vergi Gelirleri	10.016.110,24
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.421.853,94	600	02		
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	266.722.161,31	600	03	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	84.492.022,73
630	04	Faiz Giderleri	352.918.857,09	600	04	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	11.048.692,7
630	05	Cari Transferler	5.843.034,57	600	05	Diğer Gelirler	698.944.022,49
	06			600	06	Sermaye Gelirleri	51.258,94
630	07	Sermaye Transferleri	2.926.428,93				
	08						
	09						
	10						
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	36.371,64				
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	837.430,81				
630	13	Amortisman Giderleri	39.165.459,21				
630	14	İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	89.809.113,04				
	15						
	16						
	17						
	18						
	19						
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.594.745,53				
630	25	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler	15.060,00				
630	99	Diğer Giderler	81.472,50				
GİDERLER TOPLAMI (B)			**825.704.324,66**	**GELİRLER TOPLAMI (A)**			**804.552.107,10**
FAALİYET SONUCU (A-B)							**-21.152.217,56**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır.
İlçe Belediyeleri Adına Toplanan Gelirlerin Kurum Geliri Gibi Kaydedilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.
Kalkınma Ajansı Paylarının Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.
Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Tahakkuk Kaydının Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.
Yangın Sigorta Vergisi Beyannamelerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.
Bazı Mal Alımlarının Zamanında Muhasebeleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli tedbirler alınmıştır.
Geçiş Hakkı Kullanan İşletmecilerden Geçiş Hakkı Ücretinin Alınmaması	2017	Yerine Getirilmedi.	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar yapılmakta ise de, söz konusu geçiş hakkı ücretleri, belediyenin tasarrufunda veya sorumluluğunda bulunan alanlarda geçiş hakkını kullanan bütün işletmelerden/firmalardan tahakkuk ve tahsil edilmelidir.

www.balioglu.net

			İlgili husus 2018 Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 6 Nolu Bulgu ile konu yapılmıştır.
İlçe Belediyeleri Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Tahakkuk Tespitinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Bulgu yapılmamıştır.
İlçe Belediyeleri Tarafından Yatırılacak Olan Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tahakkuk Tespitinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi.	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır. İlgili husus 2018 Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 1 Nolu Bulgu ile konu yapılmıştır
Kamu İhale Kanunu' nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının, Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimizde tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 11 Nolu Bulgu ile konu yapılmıştır
Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Araç Sigortası Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2017	Yerine Getirildi.	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır.
Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Asgari Ücret Tutarının Altında Belirlenmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimizde tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 Raporu "Kamu İdaresine Bildirilecek Hususlar" ekinde 1 Nolu Bulgu ile konu yapılmıştır
Tahakkuku Yapılan İlan ve Reklam Vergilerinin Tahsiline Yönelik İşlem Yapılmaması	2017	Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır.
Tahsil Edilmeyen Kira Gelirlerinin Bulunması	2017	Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır.

www.balioglu.net

Tarımsal Ürünlerin İhalesiz Satın Alınması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimizde tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 12 Nolu Bulgu ile konu yapılmıştır
Toplu Taşıma Hizmetlerine İlişkin Hakların Tekel Oluşturmayacak, Açıklık ve Rekabeti Sağlayacak Şekilde Devredilmemesi	2017	Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır.
Yangın Sigorta Vergisi Mükellef Borcu Tespitinin ve Takibinin Sağlıklı Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar yapılmıştır.
Belediye Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Tam ve Doğru Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimizde tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 4 Nolu Bulgu ile konu yapılmıştır
Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimizde tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 3 Nolu Bulgu ile konu yapılmıştır
Manisa Büyükşehir Belediyesinin Bütçe İçi İşletmesine Ait Varlık ve Kaynakların Belediye Hesaplarında Muhasebeleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **60**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **60**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **61**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **61**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **61**

6. **DENETİM BULGULARI** **63**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2018 Yılı Performans Programı Performans Göstergeleri (Hedef 2.2) 66

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 Faaliyetlere Performans Göstergesi Olarak Yer Verilmesi ve Hedefe Ulaşılıp Ulaşılmadığını Ölçme Yetisine Sahip Olmaması

4. Performans Programında Stratejik Plandan Farklı ve Hedeflerle Doğrudan İlişkisi Olmayan Performans Göstergeleri Belirlenmesi

5. Stratejik Plan Ve Performans Programının Hazırlanmasındaki Bazı Zafiyetler İzleme ve Değerlendirmeye de Yansıması Nedeniyle, İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sisteminin Gereklerinin Yeterli Ölçüde Yerine Getirilememesi

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

www.balioglu.net

1. ÖZET

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

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

Manisa 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

Denetimimiz sonucunda, Kurumun performans yönetim sisteminde bazı hususlar tespit edilmiştir. Söz konusu hususlara, özet olarak "Genel Değerlendirme" bölümünde, detaylı olarak denetim bulgularında yer verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

www.balioglu.net

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

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

Manisa Büyükşehir Belediyesi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dokümanların önemli bir kısmını yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sadece Stratejik Planın yayımlanmasında, 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonrası Manisa Büyükşehir Belediyesi olarak yeniden yapılandırma çalışmaları nedeniyle iki aylık bir

gecikme yaşanmıştır.

Kurumun 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, durum ve paydaş analizleri sonuçları temel alınarak oluşturulmuştur.

Bu çerçevede, kurum misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 9 stratejik amaç, bu amaçların altında 26 adet hedef ve bu hedeflere yönelik 123 performans göstergesi 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

Stratejik planda maliyet tablosu ve kaynak tablosu bulunmamaktadır, ancak bu zafiyet anılan tablolara yıllık performans programlarında yer verilerek, aşılmaya çalışılmıştır.

2018 yılı Performans Programında ise, Stratejik Plandan farklı ve hedeflerle doğrudan ilişkisi olmayan, gerçekte faaliyet niteliği taşıyan performans göstergeleri belirlenmiştir. Dolayısıyla performans programı, hedefe ulaşılıp ulaşılmadığını ölçme aracı olmaktan uzaklaşmıştır.

Stratejik plan ve performans programındaki zafiyetler, doğal olarak faaliyet raporuna da yansımış, işlevsel bir performans ölçüm sistemi ve sistemin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik, veri toplama ve analizini içeren, yeterli bir veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır.

Manisa Büyükşehir Belediyesi 30 Mart 2014 tarihinde kurulduktan sonra, 2015-2019 stratejik planını hazırlamaya ve bunun hayata geçirilmesini sağlayacak alt yapının oluşturulmasına yönelik titiz bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmalar ve plan kapsamı, Manisa Büyükşehir Belediyesi üst yönetiminin, stratejik planlama çerçevesinde öngörülen sistemi benimsediğine ve pozitif yaklaştığına ilişkin önemli bir göstergedir.

Kuşkusuz her türlü hizmette olduğu gibi performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın artırılması için süreç daha da iyi işler hale getirilip, geliştirilebilir. Manisa Büyükşehir

Belediyesi performans ölçüm sisteminin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirmektedir. Ancak, 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, Manisa Büyükşehir Belediyesi stratejik plan ölçme, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin güçlendirilmesine, sürecin daha sağlıklı ve iyi işlemesine katkı sağlayacak bazı önemli hususlara aşağıda yer verilmiştir.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

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

Manisa Büyükşehir Belediyesi 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; "idarenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçların kavramsal ifadesidir. Söz konusu sonuçlar, genellikle sosyoekonomik sorunların çözümü ya da vatandaşların ve idarenin ihtiyaçlarının karşılanmasıyla ilgilidir."

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 stratejik planında bazı amaçlar, kılavuzda belirlenen çerçevede belirlenmemiştir. Örneğin; amaç 9 "katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı yönetişi sürdürmek" olarak ifade edilmektedir. Bu 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; Özetle: "Büyükşehir Belediyemizce, 2020-2024 Stratejik Planı hazırlık çalışmalarında, Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi 'de dikkate alınarak, idare hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçları ifade edilmesine azami özen gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2020-2024 stratejik planlama sürecinde bulguda ifade edilen eksikliklerin giderileceği belirtmiştir. Stratejik planın (2020-2024) denetiminde bu husus izlenecektir.

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

www.balioglu.net

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 stratejik planında bazı hedefler için sadece çıktı odaklı performans göstergesi belirlenmiştir. Örneğin;

Stratejik Amaç 8: Dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal hizmetlerin üretilmesi yoluyla sosyal dayanışmayı güçlendirmek.

Hedef 8.1: İhtiyaç sahibi, yaşlı ve bakıma muhtaç vatandaşlarımızın hayat standartlarının geliştirilmesi.

Bu amaç ve hedefe ilişkin belirlenen faaliyet ve performans göstergesi şu şekildedir:

Faaliyet 8.1.	✓ İhtiyaç sahiplarine gıda ve giyim yardımı yapılması ✓ İhtiyaç sahibi vatandaşlarımızın tespiti ve gerekli yardımların yapılması ✓ Hizmet ve moral desteğe ihtiyaç duyan hemşerilerimiz için tesis kapasitesinin geliştirlmesi

Performans Göstergesi 8.1	✓ Gıda ve giyim yardımı başvurularında talebin karşılanma oranı ✓ Gıda bankası projesinin hayata geçirildiği ilçe sayısı ✓ Yardım yapılan ihtiyaç sahibi vatandaş sayısı ✓ Hizmet ve moral desteği amaçlı oluşturulan tesis kapasitesinin artış oranı

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.

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 stratejik planında, faaliyet sonuçları sayısallaştırılabileceği halde, "Gıda ve giyim yardımı başvurularında talebin karşılanma oranı", "gıda bankası projesinin hayata geçirildiği ilçe sayısı" gibi mevcut duruma göre sağlanan gelişmeyi işaret etmeyecek şekilde performans göstergelerinin belirlendiği görülmektedir.

www.balioglu.net

Planda, amaç ve hedefler incelendiğinde ne tür sonuçlar elde edilmek istendiği de görülmektedir. "Dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal hizmetlerin üretilmesi yoluyla sosyal dayanışmayı güçlendirmek" amacının gerçekleştirilmesinde, ilçelerde gıda bankası kurulması sadece bir araçtır. Sosyal dayanışmayı güçlendirme konusunda ölçümü sağlayan bir gösterge özelliği taşımamaktadır.

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

Kamu idaresi cevabında; Özetle: "Büyükşehir Belediyemizce, 2020-2024 Stratejik Planı hazırlık çalışmalarında, bulguda yer alan öneriler dikkate alınarak hedeflerin çıktı sonuç odaklı ve ölçülebilir nitelikte olmasına dikkat edilecektir." Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2020-2024 stratejik planlama sürecinde bulguda ifade edilen eksikliklerin giderileceği belirtmiştir. Stratejik planın (2020-2024) denetiminde bu husus izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 3: Performans Programında Faaliyetlere Performans Göstergesi Olarak Yer Verilmesi ve Hedefe Ulaşılıp Ulaşılmadığını Ölçme Yetisine Sahip Olmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı performans programında bazı hedefler için sadece çıktı odaklı, faaliyetleri dökümünü içeren ifade eden performans göstergeleri belirlenmiştir. Örneğin;

Stratejik Amaç 2: Manisa kent kimliğin ve estetiğini güçlendirerek turizmi geliştirmek

Hedef 2.2: Tarihi, kültürel dokunun korunarak kent estetiğinin geliştirilmesi.

Bu amaç ve hedefe ilişkin belirlenen stratejik planda belirlenen performans göstergeleri şu şekildedir:

- ✓ Yapılan park ve rekreasyon alanı sayısı
- ✓ Gerçekleştirilen meydan düzenleme sayısı
- ✓ Gerçekleştirilen sokak ve cephe sağlıklaştırma kapsamındaki restorasyon sayısı
- ✓ İl ve ilçelerde yer alan tescilli tarihi yapıların, röleve, restitüsyon, restorasyon projeleri
- ✓ Tamamlanan kent ve doğa müzeleri sayısı
- ✓ Tamamlanan mesire alanı sayısı
- ✓ Ana arterlerin peyzajı ve aydınlatma, led süsleme ve reklam panolarının oranı

2018 yılı performans programında bu göstergeler tamamen değiştirilmiş, yapılacak yatırım faaliyetleri 27 adet performans göstergesi olarak ifade edilmiştir. Birim olarak da yatırımın gerçekleşme yüzdesi belirlenmiştir.

Tablo 1: 2018 Yılı Performans Programı Performans Göstergeleri (Hedef 2.2)

Performans Göstergeleri	Yılı hedef %
2.2.1 Gördes ilçesi yer altı otopark ve pazaryeri tamamlanma oranı	30
2.2.2 Selendi ilçesi yer altı otopark ve pazaryeri tamamlanma oranı	30
2.2.3. Salihli ilçesi yer altı otoparkı, pazaryeri ve bedesten tamamlanma oranı	100
2.2.4 Akhisar yeni Çarşamba pazarı ve yer altı otoparkı tamamlanma oranı	80
….	
2.2.26 Gölmarmara ilçesi kız meslek ve teknik lisesi, kantin, tuvalet ve bahçe düzenleme oranı	100
2.2.27 Ali Rıza Çevik İlköğretim Okulu yer altı otopark projesinin tamamlanma oranı	50

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda performans göstergeleri,

www.balioglu.net

belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılacağı ve performans göstergelerinin, ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı performans programında, hedef performans göstergesi ilişkisi tamamen bozulmuş, yapılacak yatırımların dökümüne dönüştürülmüştür. Üstelik belirlenen değerlendirme kriterleri yatırımlardaki mevcut duruma göre sağlanan gelişmeyi bile göstermemektedir. Örneğin "2.2.2 Selendi ilçesi yer altı otopark ve pazaryeri tamamlanma oranı" için 2017 yılı için %80, 2018 yılı için % 30 hedef belirlenmiştir. Yani kurum belirtilen yapım işini % 110 olarak hedeflemiştir.

Performans programında, faaliyetler performans göstergeleri olarak gösterilmiş, göstergelerin "Tarihi, kültürel dokunun korunarak kent estetiğinin geliştirilmesi" hedefinin ölçümünü sağlayan bir gösterge özelliği kalmamıştır.

Performans programında performans göstergesi faaliyet ayırımının doğru bir şekilde belirlenmesi ve "ölçüm birimi"nin mevcut duruma göre sağlanan gelişmeyi göstermesi, performans ölçümünden elde edilecek faydayı artıracaktır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; Özetle: "İdare performans programlarının önümüzdeki dönemde Performans göstergelerinin, ölçülebilirliğinin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilmesi ve performans programında performans göstergesi faaliyet ayrımının doğru bir şekilde belirlenmesi ve ölçüm biriminin mevcut duruma göre sağlanan gelişmeyi göstermesine dikkat ve özen gösterilecektir." Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, gelecek yıllarda hazırlanacak performans programlarında, bulguda ifade edilen eksikliklerin giderileceği belirtmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

BULGU 4: Performans Programında Stratejik Plandan Farklı ve Hedeflerle Doğrudan İlişkisi Olmayan Performans Göstergeleri Belirlenmesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı performans programında, stratejik planda bulunmayan ve hedeflerle doğrudan ilişkisi kurulamayan performans göstergelerinin belirlendiği görülmüştür.

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.

Örneğin;

Amaç 6: Manisa'nın yerel ekonomik dinamiklerini geliştirmek

Hedef 6.2: Yerel ekonomiyi geliştirici, istihdam olanaklarını artırıcı beşeri altyapının oluşturulması

Stratejik Plan Performans Göstergeleri	**2018 Yılı Performans Programı Performans Göstergeleri**
Yerel kalkınma platformu oluşturulması	-
Kişisel beceriyi artırmaya yönelik eğitilen kişi sayısı	6.2.1 Kişisel beceriyi artıracak eğitimlere katılacak vatandaş sayısı
Eğitim merkezi kurulan ilçe sayısı	-
Meslek edindirme kurslarından sertifka alan kişi sayısı	6.2.2 MABEM Kurslarından yararlanacak öğrenci sayısı
Üniversite hazırlık kurslarına katılan kişi sayısı	-
Tarımsal verimliliğe yönelik eğitimlere katılan kişi sayısı	6.2.3 Kırsal kesime yönelik, tarımsal verimliliği artırıcı eğitimlerin verileceği çiftçi sayısı 6.2.4 Meyve fidanı dağıtımı yapılacak çiftçi sayısı 6.2.5 Ürün tanıtım ve markalaşma adına, tarım ürünlerinin tanıtılması 6.2.6 Erken uyarı istasyonu ve çilek örtü sisteminin kurulma oranı 6.2.7 Dağıtılacak damızlık hayvan sayısı 6.2.8 Yapımı ve bakımı gerçekleşecek tarımsal ilaçlama suyu tesisi sayısı 6.2.9 Dağıtımı yapılacak fide sayısı

www.balioglu.net

6.2.10 Dağıtımı yapılacak arıcılık malzemesi sayısı
6.2.11 Dağıtımı yapılacak süt soğutma tankı sayısı

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.

Manisa Büyükşehir belediyesi 2018 yılı performans programında yer alan performans göstergelerinin önemli bir kısmı, yukarıda örnekte de açıkça görüleceği üzere performans göstergesinin özelliklerini taşımamaktadır. Stratejik planda yer almayan "Erken uyarı istasyonu ve çilek örtü sisteminin kurulma oranı", "Dağıtılacak damızlık hayvan sayısı" gibi performans göstergelerinin "beşeri altyapının oluşturulması" 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; Özetle: "Performans Programında belirtilen göstergelerin hedeflerle doğrudan ilişkisinin olması ve ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilmesine azami özen gösterilecektir." Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, gelecek yıllarda hazırlanacak performans programlarında, bulguda ifade edilen eksikliklerin giderileceği belirtmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Stratejik Plan Ve Performans Programının Hazırlanmasındaki Bazı Zafiyetler İzleme ve Değerlendirmeye de Yansıması Nedeniyle, İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sisteminin Gereklerinin Yeterli Ölçüde Yerine Getirilememesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Faaliyet Raporu, birimlerin gönderdiği gerçekleşme bilgiler temel alınarak, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak hazırlanmaktadır. Performans göstergelerinin, özellikle göstergelerin ölçüm birimlerinin belirlenmesindeki zaaflar nedeniyle, faaliyet raporları da performans ölçüm sonuçlarını tam anlamı ile sergilemekte yetersiz kalmıştır.

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi Stratejik Planı'nda izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Buna göre; Strateji Planlama Yönlendirme Kurulu yılda bir kez toplanacaktır. Plan hedeflerine yönelik gelişmelere ilişkin veriler toplanacak, plan hedefleri ile bu verilerin gerçekleşme durumu kıyaslanacaktır. Hedefler ve yıllık gerçekleşmeler arasındaki farkın nedenleri değerlendirilip, alınması gereken önlemler ilişkin öneriler sunulacaktır. Stratejik planın güncelliğine ilişkin değerlendirme yapılacak, planda yer almakla birlikte güncelliğini yitirmiş hedefler çıkarılıp yenileri eklenecektir. Risk yönetimi çerçevesinde stratejik plandaki hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olası riskler ele alınacak ve bu çerçevede hedeflerden sorumlu birimlerin söz konusu riskleri yönetmesi sağlanacak ve buna yönelik raporlama yapılacaktır. Ayrıca izleme ve değerlendirme için temel verileri sağlayacak birimler belirlenmiştir.

Stratejik planda açıklanan izleme ve değerlendirmeye uygun olarak, uygulamada, sorumlu birimlerden aylık veriler alınmakta ve yılda bir kez sonuçlar değerlendirilmektedir. Ancak, stratejik plan ve performans programlarında, bazı performans göstergelerinde faaliyetler tekrarlanmış; bazı performans göstergelerin de ise, ölçüm birimi ölçüm özelliği taşımayacak şekilde belirlenmiştir. Örneğin; Stratejik Amaç 1: Fiziki, teknolojik, mali ve beşeri kapasiteyi artırarak kurumsal yapıyı güçlendirmek

Hedef 1.2: İnsan kaynağının nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi.

Performans Hedefi (2018): Tüm birimler için belirlenen sayı ve niteliğe göre personelin her bir birimde en az % 15 oranında sağlanması.

Performans Hedefi (2017): Tüm birimler için belirlenen sayı ve niteliğe göre personelin

www.balioglu.net

her bir birimde en az % 30 oranında sağlanması.

Performans Göstergesi	Ölçüm Birimi	2017 Hedef	2017 Gerçekleşme	2018 Hedef	2018 Gerçekleşme
1.2.1 Tüm Birimlerde Hizmetlerin Aksatılmadan Sürdürülmesini Sağlayacak Nitelikte, Personel İhtiyacının Belirlenme Oranı	%	15	9,58	100	100

Stratejik Amaç 2: Manisa Kent Kimliğini ve Estetiğini Güçlendirerek Turizmi Geliştirmek

Hedef 1.2: Tarihi, Kültürel Dokunun Korunarak Kent Estetiğinin Geliştirilmesi.

Performans Hedefi: Tarihi, Kültürel Dokunun Korunarak Kent Estetiğinin Geliştirilmesi

Performans Göstergesi	Ölçüm Birimi	2017 Hedef	2017 Gerçekleşme	2018 Hedef	2018 Gerçekleşme
2.2.7 Demirci İlçesi Küpeler Evi, Eski Camii Restorasyon Yapımı	%	10	(0) 2017 yılı Faaliyet Raporunda yer almıyor	100	75
2.2.8 Kula İlçesi Emreköy 136 Ada 35-36 ve 39Nolu Parsellerde, Röleve ve Restorasyon Yapımı	%	70	(0) 2017 yılı Faaliyet Raporunda yer almıyor	100	80

Bu örneklerde açıkça görüleceği üzere, performans göstergeleri, stratejik amaç ve hedefe ulaşmayı ölçecek şekilde yapılandırılmamıştır. Hedefe ulaşılmasında araç olma özelliği taşıyan faaliyetler, performans göstergesi olarak kabul edilmiş, ölçüm birimleri gerçekleşmeyi ve gelişmeyi gösterecek şekilde belirlenmemiştir. Faaliyetlerin değerlendirme ölçüsü % 170, % 110 gibi değerler olmaktadır.

Stratejik amaç ve hedefle ilgisiz belirlenen ve performans göstergesi olma özelliği taşımayan ve ölçme kabiliyeti olmayan göstergelere ilişkin yapılan izleme ve değerlendirmenin, performans ölçüm sistemine bir katkı sağlamayacağı açıktır. Bilindiği üzere sistem, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi; hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise, bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin (performans göstergelerinin) geliştirilmesi,

www.balioglu.net

yılsonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin stratejik amaç, performans hedef ve göstergeleri ve izleme ve değerlendirme döngüsü genel olarak iyi bir şekilde yapılandırılmaya çalışılmıştır. Ancak, yukarıda açıklandığı üzere hedef, performans göstergesi ve faaliyet ilişkisinin kurulmasında daha titiz olunmasına ve ölçüm değerinin faaliyet alanındaki gösterecek şekilde belirlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle: "2020-2024 dönemi stratejik planı hazırlanması çalışmalarında izleme ve değerlendirme ölçütlerine dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirme yapılmasında, hedef, performans göstergesi ve faaliyet ilişkisi kurularak, ilgili hedeflere ulaşılabilirliğinin değerlenmesinde dikkat edilecektir." Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2020-2024 dönemi stratejik planı hazırlanması çalışmalarında, bulguda ifade edilen eksikliklerin giderileceği belirtmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

www.balioglu.net

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 6: İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sistemi ve Sistemin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik, Veri Toplama ve Analizini İçeren, Yeterli Bir Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 stratejik planında izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı belirtilmiş, yıllık bazda bir değerlendirme yapılması öngörülmüştür. İzleme ve değerlendirme yılsonunda ilgili birimlerden yazılı beyanla alınan gerçekleşme bilgilerine dayanmaktadır.

Uygulamada, izleme ve değerlendirmeye esas verilerin ilgili birimlerden aylık toplanması hedeflenmiş; ancak bu tam olarak gerçekleştirilemeyince, yılda iki kez, performans programı ve faaliyet raporları hazırlanırken ilgili birimlerden veri toplanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede ilgili birimlere performans programındaki başlıkları içeren bir performans veri tablosu gönderilmekte ve yazılı beyanları istenmektedir.

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.

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; Özetle: "faaliyet sonuçlarının ölçülmesi, performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesi adına belediyemiz kent bilgi sisteminde bir sistem kurulması yönünde planlama yapılmıştır. Performans göstergelerinin aylık, 3 aylık, 6 aylık ve yıllık olarak ölçülebileceği, gerçekleşme değerlerine göre grafiksel çıktıların alınabileceği, faaliyetlerin bütçe ödeneği ile ilişkilendirilebileceği, meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklamalarının girileceği, sayısallaştırılmış bir performans yönetimi bilgi sistemi üzerinde çalışmalarımız Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile devam etmekte olup önümüzdeki süreçte kurulacaktır." Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, sayısallaştırılmış bir performans yönetimi bilgi sistemi kurma çalışmalarının sürdürüldüğü ve bu sistem üzerinde bulguda ifade edilen eksikliklerin giderileceği belirtmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

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