T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

VAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

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

VAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **43**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

VAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 15
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 15
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 15
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 16
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 17
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 18
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 23
9. EKLER 37

www.balioglu.net

KISALTMALAR

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

OHAL: Olağanüstü Hal

www.balioglu.net

TABLOLAR

Tablo 1: Kamu İdaresinin Personel İstihdam Şekilleri Tablosu 6

Tablo 2: Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Sermayeleri Tablosu 6

Tablo 3: Kamu İdaresinin Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu 7

Tablo 4: Kamu İdaresinin Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu 8

Tablo 5: Kamu İdaresinin 2018 Yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu 9

Tablo 6: Kamu İdaresinin 2018 Yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu 10

Tablo 7: Kamu İdaresinin 31.12.2018 İtibariyle Yükümlülükleri Tablosu 11

Tablo 8: Kamu İdaresinin 31.12.2018 İtibariyle Alacakları Tablosu 12

Tablo 9: Taşınır İcmal Cetveli ile Mizanın Karşılaştırılması Tablosu 21

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamalar

2. Amortisman İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Toplu Taşıma Hizmetinin İhalesiz Gördürülmesi

2. İhale Mevzuatına Aykırı Uygulamalar

3. Belediye Gelirlerinden Takipli Hale Gelen Alacakların Tahsil Edilememesi

4. Kamu Kurumlarına Yapılan Taşınmaz Tahsis İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması

5. Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Düzenlenerek Yayınlanmaması

6. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçilerin Kadroya Alınmasında ve Bunların İstihdamında İlgili Mevzuat Hükümlerine Aykırı Davranılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne; belediyelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

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

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

önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını ve bu amaçla bakım ve onarım,

hizmetlerini kurumun malî durumu ve hizmetin ivediliğini dikkate alarak yerine getirir.

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

-Her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak,

-Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak,

-Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

-Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak,

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

-Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,

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

www.balioglu.net

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

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

1.2 Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

www.balioglu.net

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

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

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

standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği düzenlenmiştir.

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

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

www.balioglu.net

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

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

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gereği Van Büyükşehir Belediyesi'ne ayrılan kadro sayıları ile fiilen çalışan personel sayıları aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Kamu İdaresinin Personel İstihdam Şekilleri Tablosu

Personel İstihdam Şekli	Norm Kadro Sayısı	Çalışan Sayısı
657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	3.262	496
Sözleşmeli 657/4-B madde	-	-
Sözleşmeli 5393/49'ncu madde	-	163
Kadrolu İşçi	1.630	398
Geçici İşçi	-	5
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.472

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

Tablo 2: Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Sermayeleri Tablosu

Şirket	Sermaye Oranı (%)	Sermaye Tutarı (TL)
Belvan Ulaşım Sanayi Ticaret Limited Şirketi	100,00	10.000.000,00
Mavi Kent Anonim Şirketi	99,45	200.000.000,00

www.balioglu.net

1.3 Mali Yapı

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

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

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

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

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

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

Gider	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	94.722.641,21	93.617.022,54	-1,18	95.510.442,20	1,98
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	16.364.724,98	15.734.323,49	-4,01	15.930.382,46	1,23
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	244.873.156,21	282.815.340,39	13,42	346.406.163,37	18,36
Faiz Giderleri	0,00	2.974.437,01	100,00	21.880.083,77	86,41
Cari Transferler	13.200.584,28	11.078.930,55	-19,15	15.651.444,04	29,21
Sermaye Giderleri	73.361.851,11	126.643.573,41	42,07	156.608.475,51	19,13
Sermaye Transferleri	8.342.500,00	74.483.519,20	88,80	25.612.315,34	-190,81
Borç Verme	1.500.000,00	13.745.758,96	89,09	0,00	-
Toplam	**452.365.457,79**	**621.092.905,55**	**27,17**	**677.599.306,69**	**8,34**

Bir önceki yıla göre gider kalemlerindeki en büyük artış oranı, %86,41 ile faiz giderlerinde olmuştur. Önceki yıla göre gerçekleşme kalemlerindeki en büyük değişim oranı ise %190,81 azalış ile sermeye transferlerinde görülmüştür.

www.balioglu.net

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

Gelir	2016	2017	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)	2018	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)
Vergi Gelirleri	8.361.165,44	6.104.841,73	-36,96	13.015.576,63	53,10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.536.415,92	23.592.664,98	21,43	22.771.002,63	-3,61
Alınan Bağış ve Yardımlar	976.202,57	1.598.997,38	38,95	3.902.405,13	59,03
Diğer Gelirler	403.135.331,33	490.206.741,49	17,76	597.935.773,69	18,02
Sermaye Gelirleri	15.758,92	7.554.941,97	99,79	12.866.068,75	41,28
Red ve İadeler (-)	-	-	-	-	-
Toplam	**431.024.874,18**	**529.058.187,55**	**18,53**	**650.490.826,83**	**18,67**

Bir önceki yıla göre gelir kalemlerindeki en büyük artış oranı, %59,03 ile alınan bağış ve yardımlar gelir kaleminde olmuştur. Cari dönem içerisinde teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kaleminde ise kayda değer bir değişim olmadığı görülmektedir. Vergi gelirleri kaleminin üç yıllık dönemine bakıldığında, 2018 yılındaki gerçekleşme oranındaki %53,10'luk artışın son yıllardaki vergi borcu yapılandırmalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

www.balioglu.net

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

Gider	2018 Bütçe Tahmini	2018 Gerçekleşen Gider	2018 Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Gidere Oranı (%)
Personel Giderleri	110.737.000,00	95.510.442,20	86,25	14,10
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	19.561.000,00	15.930.382,46	81,44	2,35
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	201.558.000,00	346.406.163,37	171,86	51,12
Faiz Giderleri	12.000.000,00	21.880.083,77	182,33	3,23
Cari Transferler	7.300.000,00	15.651.444,04	214,40	2,31
Sermaye Giderleri	248.844.000,00	156.608.475,51	62,93	3,78
Sermaye Transferleri	40.000.000,00	25.612.315,34	64,03	3,78
Borç Verme	-	-	-	-
Yedek Ödenek	60.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**700.000.000,00**	**677.599.306,69**	**96,80**	**100,00**

www.balioglu.net

2018 yılı gerçekleşen toplam gider bütçesinin %51,12'sini mal ve hizmet alım giderleri oluşturmaktadır. Gider bütçesi gerçekleşmeleri içinde en büyük gerçekleşme oranı, %214,40 artış ile cari transferlerde olmuştur. Her ne kadar gerçekleşmeler içinde en büyük orana sahip olsa da, cari transferlerin toplam gider içindeki oranı %2,31'dir. Ayrıca, mal ve hizmet alım giderleri ile faiz giderlerinin gerçekleşme oranları da sırasıyla, %171,86 ve %182,33 ile tahminin çok üstüne çıktığı görülmektedir.

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

Gelir	2018 Bütçe Tahmini	2018 Gerçekleşen Gelir	2018 Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Gelire Oranı (%)
Vergi Gelirleri	9.420.000,00	13.015.576,63	138,17	2,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	50.400.000,00	22.771.002,63	45,18	3,50
Alınan Bağış ve Yardımlar	7.000.000,00	3.902.405,13	55,75	0,60
Diğer Gelirler	583.180.000,00	597.935.773,69	102,53	91,92
Sermaye Gelirleri	50.000.000,00	12.866.068,75	25,73	1,98
Red ve İadeler (-)	-	-	-	-
Toplam	**700.000.000,00**	**650.490.826,83**	**92,93**	**100,00**

2018 yılı gerçekleşen toplam gelir bütçesinin %91,92'sini diğer gelirler kalemi oluşturmaktadır. Gelir bütçesi gerçekleşmeleri içinde en büyük gerçekleşme oranı, %138,17 artış ile vergi gelirlerinde olmuştur. Her ne kadar gerçekleşmeler içinde en büyük değişim oranına sahip olsa da, vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki oranı %2,00 olarak gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, Alınan Bağış ve Yardımlar, Sermaye Gelirleri kalemleri gerçekleşme oranlarının tahminin altında kaldığı görülmektedir.

Ayrıca, kamu idaresinin gelirinin giderini karşılama oranının %96 olduğu anlaşılmaktadır. Gelir ve gider arasındaki 27.108.479,86 TL tutarındaki farkın borçlanma yoluyla finansmanı sağlanmıştır.

www.balioglu.net

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

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

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**150.909.424,01**
Banka Kredileri	**-**
Diğer Borçlar	**15.286,20**
Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar	15.286,20
Faaliyet Borçları	**79.668.096,85**
Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	**33.574.970,91**
Ödenecek Vergi ve Fonlar	18.045.465,43
Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	13.533.049,36
Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat	1.996.456,12
Kamu İdareleri Payları	-
Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler	-
Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	**37.651.070,05**
Alınan Depozito ve Teminatlar	7.022.809,00
Emanetler	30.628.261,05
UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**508.409.226,79**
Banka Kredileri	**169.920.040,15**
Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	169.920.040,15
Diğer Borçlar	**-**
Faaliyet Borçları	**-**
Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	**152.650.008,05**
Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borç	152.650.008,05
Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	**153.679.561,16**
Gider Tahakkukları	153.679.561,16
Borç ve Gider Karşılıkları	**32.159.617,43**
Kıdem Tazminatı Karşılığı	23.263.403,90
Diğer borç ve Gider Karşılıkları	8.896.213,53

Kamu idaresinin kısa vadeli yükümlülükleri içindeki en büyük pay %52,79 ile faaliyet borçlarına aittir. Uzun vadeli yükümlülükler içindeki en yüksek paya ise %33,42 ile banka kredileri sahiptir. Kamu idaresinin 2018 yılı sonu itibarıyla, kısa ve uzun vadeli yükümlülükleri toplamı 659.318.650,80 TL'dir.

Gerçekleştiği halde ödenemeyen faaliyet borçları 2018 yılı sonunda 79.668.096,85 TL ye ulaşmıştır.

www.balioglu.net

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

KISA VADELİ ALACAKLAR	**95.167.332,27**
Faaliyet Alacakları	**57.877.298,38**
Gelirlerden Alacaklar	15.317.739,24
Takipli Alacaklar	42.559.559,14
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	-
Verilen Depozito ve Teminatlar	-
Diğer Faaliyet Alacakları	-
Kurum Alacakları	**33.978.676,28**
Diğer Alacaklar	**3.311.357,61**
Kişilerden Alacaklar	3.311.270,13
Devreden Katma Değer Vergisi	87,48
UZUN VADELİ ALACAKLAR	-
Faaliyet Alacakları	-
Gelirlerden Alacaklar	-
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	-
Verilen Depozito ve Teminatlar	-
Diğer Faaliyet Alacakları	-
Kurum Alacakları	-

www.balioglu.net

Kamu idaresinin 2018 yılı sonu itibarıyla toplam alacağının 95.167.332,27 TL olduğu ve tamamının kısa vadeli alacaklardan oluştuğu görülmektedir. Toplam alacaklar içindeki en büyük pay %60,82 ile faaliyet alacaklarına aittir. Faaliyet alacaklarının toplam alacaklar içindeki % 35,70 ile kurum alacakları izlemektedir.

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

www.balioglu.net

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

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

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

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

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

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

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

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

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

www.balioglu.net

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler;

uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu idaresinde iç kontrol işlemlerinin başlatılmasına yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte etik sözleşmeleri imzalanmış ve personel dosyalarına konulmuştur.

www.balioglu.net

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

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

Kamu idaresinde İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı henüz hazırlık aşamasındadır. Bu çabaların ve iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınabilmesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alacak eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıyla mümkün olacaktır.

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

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

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

- yetki devrine ilişkin sınırların açıkça belirlenerek yazılı olarak bildirilmesi,

sistemin eksik kalan yönlerini tamamlayacaktır.

Kamu idaresinde içdenetçi kadrosunda bir kişi istihdam edilmektedir.

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

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Van Büyükşehir Belediyesi'nin 2018 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamalar

a) Taşınırlara İlişkin Envanter ve Muhasebeleştirme İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Taşınır Mal Yönetmeliğinin 5, 6 ve 7'nci maddelerinde aşağıdaki düzenlemelere yer verilmiştir.

" (1) Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.

(2) Harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmal sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

(1) Taşınır kayıt yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir. Dış temsilciliklerde taşınır kayıt yetkilileri misyon şefleri tarafından görevlendirilir. Taşınır işlemleri yoğun olan harcama birimlerinde birden fazla taşınır kayıt yetkilisi görevlendirilebilir. Kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından yürütülebilir.

(2) Taşınır kontrol yetkilileri, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarından veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirilir. Personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisi tarafından yerine getirilir.

www.balioglu.net

(3) Taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez.

(1) Kamu idaresinin taşınır hesaplarını kurumsal sınıflandırmanın II nci, mahalli idarelerde ise kurumsal sınıflandırmanın III üncü düzeyi itibarıyla birleştirmek ve üst yönetici adına İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelini hazırlamak üzere merkezde mali hizmetler birimi yöneticisine bağlı konsolide görevlisi belirlenir."

Kamu idaresinde, yukarıda yer verilen Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak;

- Taşınır kayıt yetkilisi ile taşınır kontrol yetkilisi görevleri aynı kişide birleştirilmiştir.
- Harcama birimlerinin bazılarında taşınır kayıt yetkilisi ile taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilmesi yapılmamıştır.
- Yönetmeliğin 32'nci maddesinde belirtilen sayım işlemi yapılmayarak aynı yönetmeliğin geçici 2'nci maddesinde anılan envanteri yapılan taşınırların muhasebe birimine bildirilmesi işlemleri gerçekleştirilmemiştir.
- Demirbaşların envanter çalışması 2018 yılı itibarıyla tamamlanamamıştır. Envanter çalışmaları tamamlanmamış olduğundan, geçmiş yıllarda temin edilmiş demirbaşların mevcut durumları, varlıkları, hurdaya ayrılma gerekliliği, hangilerinin hangi değerler üzerinden muhasebeleştirileceği gibi konular netleşmediğinden bunların muhasebeleştirilmesi ve nihayetinde gerçek değerleriyle mali tablolarda gösterilmesi mümkün olmamaktadır.

b) Stoklara İlişkin Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Kamu idaresi tarafından *15 Stoklar Hesap Grubu* kapsamında yapılan alımlar ile kullanım ve tüketimlerin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uyulmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 114'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; *"Stoklar, maliyet bedeliyle hesaplara alınır. Maliyet bedeline, stokların elde edilmesi ve depolanacağı yere kadar getirilmesi için faiz hariç yapılan her türlü giderler ilave edilir"* düzenlemesine yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Maddenin dördüncü fıkrasında ise; *"150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış olanların, muhasebeleştirme işlemleri kullanıma ilişkin taşınır işlem fişleri yerine üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede taşınır işlem fişlerindeki çıkışları gösteren onaylı bir liste ile en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebeleştirilmesi zorunludur"* düzenlemesi yer almaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında ise tüketilen ilk madde ve malzemelerin muhasebeleştirilmesinde izlenecek usul şu şekilde belirlenmiştir:

"(2) Muhasebe kayıtlarında "150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.

(3) Muhasebe yetkilileri, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları II nci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydeder."

İlk madde ve malzeme tüketimlerinde yukarıda yer verilen *Taşınır Mal Yönetmeliği* hükümlerine uygun olarak tüketim malzemelerinin üç aylık dönemler itibarıyla *"II" düzey detay kodu*nda listelenmesi ve ilgili hesaplara kaydedilmesi için muhasebe birimine gönderilmesi ve muhasebe birimi tarafından *"II" düzey detay kodu* ile ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekirken üçer aylık muhasebeleştirme işlemleri yapılmamış, tüketime verilen ilk madde ve malzemelerin tamamı hesap dönemi sonunda giderleştirilmiştir.

c) Taşınır İcmal Cetvelindeki Gelecek Yıla Devir Tutarları ile Mizandaki Borç Kalanı Tutarları Arasında Uyumsuzluk Bulunması

Taşınır İcmal Cetveli kamu idaresinin ilgili yıl itibarıyla, *fiili ve fiziki sayım ve dökümler* ile desteklenmiş bir şekilde ve 1. düzey detay kodunda, eldeki taşınırlarının durumunu gösteren bir cetveldir. Mizan ise *ilgili hesapların borç kalanları* bağlamında, yine taşınırların *hesabi tutarlar* olarak gelecek yıla devir durumunu göstermektedir. Bu iki tür verinin, aynı özneye ilişkin olması hasebiyle, birbirini teyit etmesi gerektiği açıktır.

www.balioglu.net

Bunu göre, kamu idaresinin 2018 yılı Taşınır İcmal Cetvelindeki *"Gelecek Yıla Devreden Tutar"* sütununda kayıtlı olan tutarlar ile 2018 yılı mizanındaki *ilgili hesapların borç kalanları* tutarlarının birbirleriyle uyumlu olması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, kamu idaresinin taşınır icmal cetvellerindeki tutarlar ile mizanında bulunan taşınırlara ilişkin tutarlar arasında, bahse konu edilen ve gözetilmesi gereken bu tutarlılık sağlanamamaktadır.

Tablo 9: Taşınır İcmal Cetveli ile Mizanın Karşılaştırılması Tablosu (TL)

Hesap Kodları	Mizandaki Borç Kalanı Tutarı (A)	Taşınır İcmal Cetvelindeki Gelecek Yıla Devir Tutarı (B)	Fark(A-B)
150	0,00	139.325,99	-139.325,99
253	31.550.392,09	1.555.955,60	29.994.436,49
254	53.772.537,96	478.434,27	53.294.103,69
255	10.536.748,89	895.604,11	9.641.144,78

Sözü edilen konular hakkında, acilen gereken önlemlerin alınması ve lüzumlu çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu yapılan uygulamaların Taşınır Mal Yönetmeliği usul ve esasları uyarınca yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Amortisman İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olmaması

Kamu idaresinin amortisman işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılmaması sebebiyle *257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı*nın mali tablolarda hatalı yer aldığı görülmüştür.

2018 yılına ilişkin mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde, *251 -Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı* ve *252- Binalar Hesabı* için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

"257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, Hesabın Niteliği" başlıklı 202'nci maddesinde;

www.balioglu.net

" Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır." denilmektedir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği "Amortisman Ve Tükenme Payları" (Sıra No: 47)* isimli tebliğ maddi duran varlıklar için ayrılacak amortisman işlemlerini belirlemektedir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere rağmen, *251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı* ve *252 Binalar Hesabı*nda yer alan duran varlıklar için amortisman ayrılmaması sonucunda, *257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı* olması gerekenden 25.109.024,52 TL eksik gözükmektedir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu uygulamanın Mahalli İdarelir Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği usul ve esasları uyarınca yürütülmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Toplu Taşıma Hizmetinin İhalesiz Gördürülmesi

Van il merkezinde toplu taşıma hizmeti yapılan minibüs hatları için ihale yapılmadığı, yıllar öncesinde verilen çeşitli izinler ile söz konusu hatların işletildiği görülmüştür. Belediyenin görevleri arasında olan ulaşım hizmetleri; imtiyaz, ruhsat verme veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da hizmet satın alma yolu ile yerine getirilebilir. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz yolu ile yerine getirilmesi Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla, kiraya verme yolu ise *2886 sayılı Devlet İhale Kanunu*'na göre mümkün olacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları"* başlıklı 15'inci maddesinin; (f) fıkrasında;

"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) fıkrasında;

"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." belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Yine aynı maddenin devamında;

"Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri 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." denilmek suretiyle, toplu taşıma hakkının üçüncü kişilere devrinin şartları hüküm altına alınmıştır. Belediyeye ait olan bu hakkın, ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında;

"Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir. ... Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği", Aynı Dairenin Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226 Kararında; "Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümence toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna",

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 Kararında;

"İdare Mahkemesi'nce; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinde ulaşım gibi kentsel alt yapı ve şehir içi trafik hizmetlerini yapmanın veya yaptırmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, yine toplu taşıma yapmanın, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemleri kurmanın, kurdurmanın, işletmenin ve işlettirmenin, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ve ücret tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında olduğu, dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin

www.balioglu.net

08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15.maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir. Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmeyerek anılan Mahkeme kararının onanmasına" denilmektedir.

Yapılan incelemede, il trafik komisyonu tarafından verilen izinler ile minibüs hatlarının işletilmesinin devam ettirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu izinlere dayanarak belirlenen hatlarda toplam 267 adet minibüs ihalesiz faaliyet göstermeye devam etmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile yargı kararları birlikte değerlendirildiğinde; toplu taşıma hizmetinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu yapılan uygulamanın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu usul ve esasları uyarınca yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İhale Mevzuatına Aykırı Uygulamalar

a) Niteliği İtibariyle Uygun Olmamasına Rağmen Bazı Alım İşlerinde 4734 Sayılı Kanun'un 21/b Usulünün Uygulanması

Kurum tarafından yapılan ihalelerde, nitelik itibariyle belirli bir plan ve program

www.balioglu.net

dahlinde yapılabilecek işler için ihale usulü olarak 4734 sayılı Kanun'un 21/b usulünün uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesinin (b) bendinde;

"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." denilmektedir.

Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesinde:

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir" hükümleri bulunduğundan iki temel usulden birinin seçilmesi gerekmektedir. Temel usul olmamakla birlikte bir ihale usulü olan pazarlık usulünün de uygulanabilmesi için, mezkur Kanun'da belirtilen özel hallerin mevcudiyeti gereklidir. Pazarlık usulüyle ilgili 21-b maddesinde özel hal olan doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması ve bu nedenlerle ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu hale gelmesi gerekmektedir.

İdarenin farklı birimleri tarafından anılan kapsamda 2018 yılı içerisinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin toplam tutarı 15.610.642,69 TL'dir. Ancak, söz konusu tutara ilişkin mal ve hizmet alımları, idare tarafından önceden öngörülemeyen bir olay olmadığı gibi ivedi olarak yapılmasını gerektirecek bir zorunluluk da bulunmamaktadır. Örneğin 2018 yılı içerisinde ramazan ayı iftar yemeği hizmet alım işinin; bayrak, fidan, kitap gibi mal alımı işlerinin öngörülemez olmadığı açık olduğu halde, söz konusu bu tür işlere ilişkin alımların 21/b kapsamında yapıldığı görülmüştür.

Kurum tarafından adı geçen işlerin rekabete dayalı açık ihale usulüyle yapılması yerine

www.balioglu.net

pazarlık usulüyle yapılmasının Kanunda sayılan rekabet ve saydamlığın sağlanması ve kaynakların verimli kullanılması temel ilkelerinin yerine getirilmesini engelleyeceği değerlendirilmektedir.

b) Mal veya Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer verilen hüküm bağlamında, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 2018 yılı için 67.613,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarının ilân yapılmaksızın, teminat alınmaksızın ve ihale komisyonu kurulmadan piyasada fiyat araştırması yapılarak doğrudan temin yöntemi kullanılarak karşılanmasına imkân verilmiştir.

4734 sayılı Kanunun *"Temel ilkeler"* başlıklı 5'inci maddesinde idareler yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği temel ilkeler arasında sayılmıştır.

www.balioglu.net

Mezkur Kanun'a göre çıkarılan *Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*'nin *"Temel İlkeler"* başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla hizmet alımları kısımlara bölünemez." denilmektedir.

Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin *"Temel İlkeler"* başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise;

"Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal alımları kısımlara bölünemez" düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamak ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği ilkelerine aykırı alımların yapılmamasına azami özen ve dikkatin gösterilmesi gerekmektedir.

c) Muhasebe Sisteminin 4734 Sayılı Kanun'un 62'nci Maddesinde Yazılı %10'luk Sınırı Tespit Edecek Şekilde Yapılandırılmaması

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendinde *"Bu 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 aşamaz"* düzenlemesine yer verilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde 21'inci maddeye göre pazarlık usulü ile yapılacak alımlardan (f) bendinde düzenlenen İdarelerin yaklaşık maliyeti 225.403,00- Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları ile 22'nci maddede düzenlenen doğrudan alımlardan büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 2018 yılı için 67.613,00- Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları parasal limitler dâhilindeki alımlar olup bu iki yöntem kullanılarak yapılan alımların tutarı idarelerin bu amaçla bütçelerine koydukları ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacaktır.

Van Büyükşehir Belediyesi muhasebe sistemi, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde yazılı %10'luk sınırı tespit edecek şekilde yapılandırılmadığından bunun kontrolü de yapılamamaktadır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu uygulamaların Kamu İhale Kanunu usul ve esasları çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Gelirlerinden Takipli Hale Gelen Alacakların Tahsil Edilememesi

Kamu idaresinin 2018 yılı bilançosunda *121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı* tutarının 42.559.559,14 TL olduğu ve bu tutarın 57.877.298,38 TL olan kurum faaliyet alacaklarının %73,53'üne karşılık geldiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları"* başlıklı 61'inci maddesinde;

"Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. (.....) denilmektedir.

Bu itibarla, gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı olan 42.559.559,14 TL'nin tahsil edilmesi, tahsil imkânı bulunmayanların tespit edilip usulünce terkin edilerek kayıttan düşülmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu uygulamanın 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu usul ve esasları uyarınca yürütülmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Kamu Kurumlarına Yapılan Taşınmaz Tahsis İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması

Kamu idaresine ait taşınmazların envanter çalışmalarının tamamlanamaması nedeniyle, diğer kurumlara yapılan tahsis işlemleri muhasebe kayıtlarında yer almamaktadır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yapılması gereken tahsis işlemleri güncellenmemekte ve *Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*nin 187'nci maddesinde belirtilen tahsislerle ilgili muhasebe kaydı işlemleri yapılmamaktadır. Örneğin, İpekyolu İlçesi, Şerefiye Mahallesi, 1701 ada üzerindeki arsanın bir kısmında halen İl Gençlik ve Spor Müdürlüğüne 2006 yılında yapılan tahsisat dâhilinde inşa edilen yüzme havuzu kompleksi bulunmaktadır. Ancak, bu taşınmaz kuruma ait listede arsa olarak kayıtlı bulunmaktadır.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilebilmesi amacıyla; mülkiyeti kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesini teminen, *Genel Yönetim*

*Muhasebe Yönetmeliği*nin 130, 131 ve 132'nci maddelerinde gerekli düzenlemeler yapılarak, *"250-Arazi ve Arsalar Hesabı", "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ve "252-Binalar Hesabı"*nın detayında tahsis edilen taşınmazların izlenebilmesi amacıyla *"02- Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar"* ve kamu idarelerine tahsisli olan taşınmazların izlenebilmesi amacıyla da *"03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar"* olmak üzere yardımcı hesaplar belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar *Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı*na eklenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde, *Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu*na ve özellikle tahsislere ilişkin ayrıntılı hükümler bulunmaktadır. Bu yardımcı hesaplar Van Büyükşehir Belediyesi muhasebe sisteminde yer almamaktadır. Envanter çalışmalarının acilen tamamlanarak titizlikle yürütülmesi ve takibi konusunda, gereken dikkat ve özen gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu uygulamanın Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği usul ve esasları uyarınca yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Düzenlenerek Yayınlanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 30'uncu maddesi hükmü gereğince, yayınlanması gereken *Mali Durum ve Beklentiler Raporu* düzenlenerek yayınlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi"* başlıklı 30'uncu maddesinin son fıkrasında;

"Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezî yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde

www.balioglu.net

kamuoyuna açıklar" denilmektedir.

Bu itibarla, "Mali Durum ve Beklentiler Raporu"nun temmuz ayı içinde kamuoyuna duyurulması konusunda, gereken dikkat ve özen gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu yapılan uygulamanın 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu usul ve esasları uyarınca yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçilerin Kadroya Alınmasında ve Bunların İstihdamında İlgili Mevzuat Hükümlerine Aykırı Davranılması

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinde belediyenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilerek, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kanundaki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği hüküm altına alınmıştır (696-126/375-EK 20).

696 sayılı KHK'nın 127'nci maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen geçici 24'üncü madde ile belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanların;

a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6), (7) ve (8) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak,

b) Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı

almaya hak kazanmamış olmak,

c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak,

ç) En son çalıştığı idare veya şirket ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmek, kaydıyla ek 20'nci madde kapsamındaki şirketlerinde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere başvuracakları ve işe başlatılacakları düzenlenmektedir.

Kararname uyarınca şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden, geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz. Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden; geçişten önce toplu iş sözleşmesi bulunmadığından işçi statüsüne geçirildiği tarihte yürürlükte olan bireysel iş sözleşmesi hükümlerinin geçerli olduğu işçiler ile geçiş işleminden önce yapılan ve geçişten sonra yararlanmaya devam ettiği toplu iş sözleşmesi bulunmakla birlikte bu madde kapsamındaki şirketlerde alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitiminden önce toplu iş sözleşmesi sona eren işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre belirlenir. Bu madde kapsamındaki şirketlerde; 6356 sayılı Kanunun geçici 7'nci maddesinde belirtilen mevcut işyerleri bakımından anılan Kanuna uygun olarak yetki başvurusunda bulunulabilir, ancak geçişi yapılan işçiler için yeni tescil edilen işyerlerinde, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona erme tarihinden sonra yetki başvurusunda bulunulabilir.

1 Ocak 2018 tarih ve 30288 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve

www.balioglu.net

Geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul Ve Esaslarda da benzer hükümler zikredilmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 2018/11608 sayılı BKK'nın (28/04/2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete) amaç ve kapsamının 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesi kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

696 sayılı KHK (7079sayılı Kanun), Kamu İhale Kanunu, 2018/11608 sayılı BKK eki Usul ve Esaslar ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılan düzenlemeler ile taşeron işçilerin kadroya alınması, çalıştırılması ve yeni işçi istihdamının şartları konularında düzenleyici otorite tarafından sistematik bir çerçeve belirlenerek mahalli idarelerde uygulamanın bu çerçevede yapılması hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Bu çerçevede; ilgili mahalli idare (Belediye) 696/126 (375/Ek20) madde uyarınca mevcut veya münhasıran bu amaçla kuracağı bir şirketine personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini gördürecektir. 696/127 (375/Geçici 24) madde uyarınca Belediye, bağlı kuruluş ve şirketlerinde hizmet alımı suretiyle çalıştırdığı mevcut işçileri 696/127 (375/Geçici23-24-25) madde gereğince ve bu maddelerdeki şartları taşımaları koşuluyla (emekli olmamış, emekli maaşını hak etmemiş, 657/48-A-5 şartlarını taşıyan, müracaat etmiş ve sınavda başarılı olmuş) belirlemiş olduğu şirketinde istihdam edecektir**.** Belediye ile bağlı kuruluşları ve şirketleri 4734/62-e uyarınca belediye ve şirket bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle mevcut veya münhasıran bu amaçla kuracağı bir şirketine bu hizmeti gördürecektir. Belirlenen belediye şirketi bir nevi belediye, bağlı kuruluşları ve yüzde ellisinden fazlası belediyeye ait şirketlerine personel çalıştırılmasına dayalı taşeron hizmeti sunacaktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri kapsamında Van Büyükşehir Belediyesinde yapılan tespitler;

1- Van Büyükşehir Belediyesinde özel firmalardan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan

personelin mevzuat hükümleri ile getirilmiş olan usul ve prosedürler uygulanarak yetkili şirkete (*Belvan Ulaşım Sanayi Ticaret Limited Şirketi*) 1467 kişinin geçiş işlemleri yapıldığı; geçiş işlemleri yapılan 194 kişinin ise yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile getirilmiş olan usul ve prosedürlere tabi tutulmadığı, söz konusu 194 kişinin büyükşehir belediye başkanının oluruyla sürekli işçi olarak istihdam edildiği, dolayısıyla takip eden yıllarda şartları taşımayan personelin belediye şirketlerinde hizmet alımı kapsamında çalışmaya devam edecekleri,

2- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62`nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi hükmüne aykırı hareket edilerek Belvan Ulaşım Sanayi Ticaret Limited Şirketi ile Yetkili Sendika arasında toplu iş sözleşme imzalandığı, ancak 696 sayılı KHK ile 31.10.2020 tarihine kadar kadroya geçen taşeron işçiler ile ilgili olarak işçi sendikalarının yeniden yetki alma ve toplu iş sözleşmesi yapma imkanları kalmadığı yukarıda yer verilen mevzuat hükmünde açıktır. Ayrıca İmzalanan toplu iş sözleşmesi ile Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesinin ücret, mali ve sosyal haklara ilişkin hükümleri dikkate alınmayarak aşıldığı ve yetkili sendika ile şirket arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinde Van Büyükşehir Belediyesinin de taraf olarak yer aldığı,

3- 2018/11608 sayılı BKK gereğince bağlı kuruluş ve şirketlerde çalıştırılmak üzere yetkili şirket tarafından yeni işe alınacaklarda aranacak şartların dikkate alınmadığı;

Bu itibarla, sistematik çerçeveye aykırı uygulamaların yapıldığı, bunun sonucu olarak 4734 sayılı Kanun uyarınca belediye şirketleri ile yapılacak personel çalıştırılması işlerinde aynı statüdeki personel arasında ücret, mali ve sosyal haklara ilişkin farklılıkların olacağı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle

www.balioglu.net

gördürebilmesi için söz konusu şirketlerin *"375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesi kapsamındaki şirketler"* olması gerektiğinden ve bu şirketlerde de belediyenin diğer şirketlerinden farklı olarak *"işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esaslar "* Cumhurbaşkanlığınca belirlendiğinden bu kapsamda çalışan personelin KHK'da sayılan şartları taşıması ve yine geçiş ücretlerinin tespiti ve uygulanacak toplu iş sözleşmesinin belirlenmesinde KHK'da belirtilen esaslara uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

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

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

BİLANÇO

01.01.2018-31.12.2018

Aktif		2018 Cari Yıl (TL)	Pasif		2018 Cari Yıl (TL)
1	Dönen Varlıklar	138.924.572,52	**3**	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	150.909.424,01
10	Hazır Değerler	43.694.606,75	**30**	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	15.286,20
102	Banka Hesabı	43.694.606,75	**309**	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	15.286,20
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	0,00	**32**	Faaliyet Borçları	79.668.096,85
12	Faaliyet Alacakları	57.877.298,38	**320**	Bütçe Emanetleri Hesabı	79.668.096,85
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00	**33**	Emanet Yabancı Kaynaklar	37.651.070,05
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	57.877.298,38	**330**	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	7.022.809,00
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	0,00	**333**	Emanetler Hesabı	30.628.261,05
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	0,00	**36**	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	33.574.970,91
13	Kurum Alacakları	33.978.676,28	**360**	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	18.045.465,43
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	33.978.676,28	**361**	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	13.533.049,36
14	Diğer Alacaklar	3.311.270,13	**362**	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilât Hesabı	1.996.456,12
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	3.311.270,13	**363**	Kamu İdareleri Payları Hesabı	0,00
15	Stoklar	0,00	**368**	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi Ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	0,00
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	0,00	**37**	Borç Ve Gider Karşılıkları	0,00
157	Diğer Stoklar Hesabı	0,00	**372**	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00
16	Ön Ödemeler	62.633,50	**38**	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	0,00
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı	62.633,50	**381**	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00
19	Diğer Dönen Varlıklar	87,48	**4**	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	508.409.226,79
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	87,48	**40**	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	169.920.040,15
2	Duran Varlıklar	1.228.225.755,28	**400**	Banka Kredileri Hesabı	169.920.040,15
22	Faaliyet Alacakları	0,00	**43**	Diğer Borçlar	152.650.008,05
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00	**430**	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	0,00
222	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	0,00	**438**	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş	152.650.008,05

www.balioglu.net

24	Mali Duran Varlıklar	226.748.571,74	**47**	Borç Ve Gider Karşılıkları	32.159.617,43
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	29.483.108,54	**472**	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	23.263.403,90
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	210.000.000,00	**479**	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	8.896.213,53
247	Sermaye Taahhütleri Hesabı (-)	-12.734.536,80	**48**	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	153.679.561,16
25	Maddi Duran Varlıklar	1.001.477.183,54	**481**	Gider Tahakkukları Hesabı	153.679.561,16
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	227.373.899,90	**5**	Öz Kaynaklar	707.831.677,00
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	415.447.787,47	**50**	Net Değer	358.939.530,77
252	Binalar Hesabı	160.446.516,38	**500**	Net Değer Hesabı	358.939.530,77
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	31.550.392,09	**57**	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	374.792.892,69
254	Taşıtlar Hesabı	53.772.537,96	**570**	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	374.792.892,69
255	Demirbaşlar Hesabı	10.536.748,89	**58**	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-20.142.846,53	**580**	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	0,00
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	122.492.147,38	**59**	Dönem Faaliyet Sonuçları	-25.900.746,46
259	Yatırım Avansları Hesabı	0,00	**590**	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	1.211.643,75	**591**	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hes.(-)	-25.900.746,46
260	Haklar Hesabı	2.869.915,63			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-2.869.915,63			
29	**Diğer Duran Varlıklar**	0,00			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Mad.	0,00			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	0,00			
Aktif Toplamı		**1.367.150.327,80**	**Pasif Toplamı**		**1.367.150.327,80**
9	Nazım Hesaplar	128.602.393,94	**9**	Nazım Hesaplar	128.602.393,94
91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	60.814.429,02	**91**	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	60.814.429,02
910	Teminat Mektupları Hesabı	60.814.429,02	**911**	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	60.814.429,02
92	Taahhüt Hesapları	28.945.288,59	**92**	Taahhüt Hesapları	28.945.288,59
920	Gider Taahhütleri Hesabı	28.945.288,59	**921**	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	28.945.288,59
99	Diğer Nazım Hesaplar	38.842.676,33	**99**	Diğer Nazım Hesaplar	38.842.676,33
990	Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi D.	38.842.676,33	**999**	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı	38.842.676,33
Nazım Aktif Toplamı		**128.602.393,94**	**Nazım Pasif Toplamı**		**128.602.393,94**
Genel Toplam		**1.495.752.721,74**	**Genel Toplam**		**1.495.752.721,74**

www.balioglu.net

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU							
01.01.2018-31.12.2018							
Hesap Kodu	**Yardımcı Hesap** Kod.1	**GİDERİN TÜRÜ**	**2018 Cari Yılı** **(TL)**	**Hesap Kodu**	**Yardımcı Hesap** Kod.1	**GELİRİN TÜRÜ**	**2018 Cari Yılı** **(TL)**
630		**GİDERLER HESABI**	**830.702.633,64**	**600**		**GELİRLER HESABI**	**806.013.530,93**
630	01	**Personel Giderleri**	128.786.151,69	600	01	**Vergi Gelirleri**	9.401.826,35
630	02	**Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri**	16.005.521,07	600	03	**Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri**	51.502.104,62
630	03	**Mal Ve Hizmet Alım Giderleri**	301.841.600,76	600	04	**Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler**	3.915.219,60
630	04	**Faiz Giderleri**	96.695.360,61	600	05	**Diğer Gelirler**	735.560.216,32
630	05	**Cari Transferler**	78.962.274,12	600	09	**Red ve İadeler**	71.853,42
630	07	**Sermaye Transferleri**	2.445.565,34	600	25	**Bedelsiz Olarak Alınan Arazai ve Arsalar**	5.634.162,60
630	12	**Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler**	114.364.174,09				
630	13	**Amortisman Giderleri**	49.672.381,90				
630	14	**İlk Madde ve Malzeme Giderleri**	42.955.160,19				
630	20	**Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler**	186.087,62				
Giderler Toplamı			**831.914.277,39**	**Gelirler Toplamı**			**806.013.529,49**
				Faaliyet Sonucu (+/-)			**-25.900.747,90**

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Öngördüğü İç Denetim Faaliyetlerinin Gerçekleştirilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun personel yetersizliği nedeni ile mevzuat hükümleri tam olarak yerine getirilmemiştir.
Taşınmaz Yönetimiyle İlgili İşlemlerin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Yerine Getirilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun personel yetersizliği nedeni ile mevzuat hükümleri tam olarak yerine getirilmemiştir.
Mal ve Hizmet Alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünün 2. Maddesinde bulgu konusu yapılmıştır.
Mali Hükümler İçeren Yönetmeliklerin Sayıştay'dan Görüş Alınmadan Yürürlüğe Konulması ve Bazı Yönetmeliklerin Yayınlanmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sosyal Yardımlarla İlgili Yönetmeliğin Usulüne Uygun Olarak Yürürlüğe	2017	Kısmen Yerine	Sözkonusu yönetmelik hakkında

www.balioglu.net

Konulmaması ve Nakdi Yardım Yapılması Süreçlerinin Riskler Barındırması		Getirildi	gereken çalışmalar taslak halinde olup, görüş için Sayıştaya gönderilmesi beklenmektedir.
4857 sayılı İş Kanunu'na Tabi Olarak Çalışan İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması ve Kullanılmayan Yıllık İzin Ücretleri İçin Karşılık Ayrılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Yeni dönemde yıllık izinlerin kullandırılmasında gereken hassasiyet gösterilmektedir. Ancak geçmişten gelen birikmiş yıllık izinlerin fazla olmasından ve personel yetersizliğinden dolayı henüz tam olarak başarıya ulaşmamıştır.
Kiraya Verilen Duran Varlıklarla İlgili Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kamuya Olan Taksitlendirilmiş Vergi ve Sigorta Prim Borçlarının Vadelerine Göre İlgili Hesaplarda İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Meclisi Tarafından Mevzuat Hükümlerine Aykırı ve Rekabet Eşitsizliği Oluşturacak Şekilde Doğalgaz Dağıtım Lisansı Sahibi Şirket Lehine Taahhüt Verilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Mevzuata Aykırı Hizmet İmtiyaz Sözleşmesi Düzenlenmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yol Yapım İşlerinin Ön Projeler Üzerinden Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilmesi ve Mevzuat Hükümlerine Uyulmaksızın İş Artışları Yapılması Nedeniyle Kurum Kaynaklarının Verimli ve Ekonomik Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Banka Kredilerinden Kaynaklanan Borç Tutarlarının Doğru Hesaplarda İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bütçe Emanetlerine Alınan Tutarların Hak Sahiplerine Ödenmesinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Hükümlerine Uyulmaması ve "Bütçe Emanetleri Hesabı"ndaki Bilgilerin Gerçeği Yansıtmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Gelirlerle İlgili Alacak Takiplerinin Mevzuat Hükümleri Çerçevesinde Yapılmaması ve Mali Tablolardaki Faaliyet Alacakları Hesap Gruplarındaki Bilgilerin Gerçeği Yansıtmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yapılmakta Olan Yatırımların Mali Tablolara Yansımaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının	2017	Tam Olarak	

www.balioglu.net

Yanlış Kullanılması ve "Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı"nda Kayıtlı Tutarların Gerçeği Yansıtmaması		Yerine Getirildi	
Kiralanan Taşınmazlarla İlgili Ödenecek Kira Tutarlarının Vadelerine Göre İlgili Hesaplarda İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmaz Değerleme Ve Envanter İşlemleri İle Taşınmaz Satışlarının Muhasebeleştirilmesinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Van Su ve Kanalizasyon İdaresine Devredilen Yeraltı ve Yerüstü Düzenlerinin Bilançoda Büyükşehir Belediyesi Varlıkları Arasında Gösterilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünün 5. Maddesinde bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

VAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **48**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **48**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **49**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **49**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **49**

6. **DENETİM BULGULARI** **51**

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 Hedeflerle Doğrudan İlişkisi Olmayan Performans Göstergeleri Belirlenmesi

5. Faaliyet Raporunda Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

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

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Van Büyükşehir Belediyesi performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

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

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

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

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Van Büyükşehir Belediyesi 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.

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

www.balioglu.net

Kamu idaresinin stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman seti, mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir.

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

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

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

www.balioglu.net

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

Kamu idaresinin 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, Van Büyükşehir Belediyesi stratejik plan ölçme, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin güçlendirilmesine, sürecin daha sağlıklı ve iyi işlemesine katkı sağlayacak bazı önemli hususlara aşağıda yer verilmiştir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

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

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

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

Kamu idaresinin 2015-2019 stratejik planında bazı amaçlar, kılavuzda belirlenen çerçevede belirlenmemiştir. Örneğin; Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı sorumluluğu altında belirlenen amaç 7 "*Ruhsatsız yerleri denetlemek ve ruhsatlandırmak*". Bu amaç, geleceğe dönük pozitif bir değişimi yansıtmamakta, kurumun hizmet kalitesine ve hizmetin sunumu sonucunda ortaya çıkacak sonuçlara ilişkin herhangi bir bildirimde bulunmamaktadır. Zira burada amaca konu edilen husus hali hazırda ilgili birimin görevleri arasındadır.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi stratejik planının hazırlanmasında, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu uyarınca hareket etmelidir.

www.balioglu.net

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

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

"Etüt ve Projeler Daire Başkanlığı sorumluluğu altında; *"Stratejik Amaç 4: Sosyal belediyeciliği ön plana çıkararak projeler üretmek.*

Hedef 4.1: Van Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içindeki ihtiyaç sahiplerinin, gıda, barınma ve benzeri ihtiyaçları için geçici ve kalıcı çözümler üretilmesi

Faaliyet-4.1.2 Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Projesi yapılacaktır"

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

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

Planda, amaç ve hedefler incelendiğinde ne tür sonuçlar elde edilmek istendiği de görülmektedir. "Sosyal belediyeciliği ön plana çıkararak projeler üretmek" amacının gerçekleştirilmesinde, yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezi projesi sadece bir araçtır. Amaca ilişkin 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; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay

www.balioglu.net

Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince, sadece çıktıyı değil elde edilmek istenen sonuçları ölçmeye yarayan performans göstergelerinden de yararlanılması gerekmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

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

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

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı sorumluluğu altında;

"Amaç 1:Kent İçi Ve Kırsal Kesimde Ulaşım Kolaylığı Ve Güvenliği Sağlanması

Hedef 1.1:Sosyal Ve Kamusal Alanda Yapılacak Yapıların Çağın Gereklerine Uygun Olarak Planlayıp Uygulanması.

Performans Hedefi 1.1.1.Sosyal Ve Kamusal Alanda Yapılacak Yapılar Planlanırken Yeterli Araştırma Yapılarak İhtiyacı Karşılayacak, Gelecek Nesillere Hitap Edecek Şekilde Uzun Ömürlü Olarak Tasarımlarının Yapılması.

Performans Göstergeleri; Yapımı Planlanan Beton Bariyer Yapım İşi, Yapımı Planlanan VBB. Mantar Bariyer Yapım İşi, Yapımı Planlanan Güvenlik Kulübesi Mal Alım İşi."

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılacağı ve performans göstergelerinin, ölçülebilir olma kriterinin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Kamu idaresinin 2018 yılı performans programında, hedef performans göstergesi ilişkisi tamamen bozulmuş, yapılacak yatırımların dökümüne dönüştürülmüştür. Üstelik

www.balioglu.net

belirlenen değerlendirme kriterleri yatırımlardaki mevcut duruma göre sağlanan gelişmeyi bile göstermemektedir. 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 biriminin mevcut duruma göre sağlanan gelişmeyi göstermesi, performans ölçümünden elde edilecek faydayı artıracaktır.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince, performans programında performans göstergesi faaliyet ayırımının doğru bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Performans Programında Hedeflerle Doğrudan İlişkisi Olmayan Performans Göstergeleri Belirlenmesi

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

Örneğin;

İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı sorumluluğu altında;

"Amaç 1:Van Büyükşehir Belediyesi Şehirler Arası Otobüs Terminali İle Erciş İlçe Terminalinin Kuruluş, Yetki, Görev Ve Sorumlulukları İle Uygulamadaki Esasları Belirleyerek, İç Ve Dış Turizm Akışını Sağlayan Otobüs Terminalinin Çağın Gerektirdiği İşletmecilik Anlayışına Uygun Olarak Faaliyetlerin Yürütülmesini Sağlamak İçin Yeni Bir Terminal Yapmak.

Hedef 1.1:Van Şehir Merkezinde Bulunan Terminalin Kaldırılması, Yoğun Olan Trafik Akışının Düzenli Hale Getirilmesi Ve Erciş İlçe Terminalinin Onarımının Yapılması.

Performans Hedefi 1.1.1.:Kentin Modern Bir Terminale Kavuşmasını Sağlamak.

Performans Göstergeleri

1. Görüşülen Kurum."

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

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

www.balioglu.net

Kamu idaresinin 2018 yılı performans programında yer alan performans göstergelerinin önemli bir kısmı, yukarıda örnekte de açıkça görüleceği üzere performans göstergesinin özelliklerini taşımamaktadır. *"Görüşülen Kurum"* performans göstergesinin "*Kentin Modern Bir Terminale Kavuşmasını Sağlamak*" amacının gerçekleşmesini ölçme özelliği olmadığı açıktır.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirtildiği üzere, performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır ve ölçülebilir olma kriterinin 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; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince, performans programlarına eklenen performans

göstergelerinin hedefle ilgili ve başarı düzeyini ölçebilecek sayı ve nitelikte olması konusuna özen gösterilmelidir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Faaliyet Raporunda Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

Kamu idaresinin 2018 Yılı Faaliyet Raporunda temel mali tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18' inci maddesinde;

"Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, ... , temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir" denilmektedir.

www.balioglu.net

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel malî tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 539'uncu maddesinde; temel mali tablolar olarak bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, nakit akış tablosu, öz kaynak değişim tablosu ve bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu sayılmıştır. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesi hükmü gereğince de söz konusu tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara idare faaliyet raporunda yer verilmesi gerekmektedir. Ancak İdare Faaliyet Raporunun mali bilgiler başlığı altında bu bilgilerin yer almadığı görülmüştür.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından hazırlanan 2018 Yılı Faaliyet Raporunda Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde temel mali tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince, faaliyet raporunda temel mali tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmesi konusuna, gereken dikkat ve özen gösterilmelidir.

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 Sistemi Oluşturulmamıştır

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

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

www.balioglu.net

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

Kamu idaresi cevabında; kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu ile 2018 Yılı Performans Denetim Raporu, 29.04.2019 tarihinde tebellüğ edilmesine rağmen, süresi içinde cevap verilmemiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, denetim raporlarının kamu idaresinin görev başındaki üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince, stratejik planda izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağının belirlenmesi ve bu bağlamda yeterli bir veri kayıt sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

www.balioglu.net

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